



Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti Alessia Di Pascale

Sommario: 1. - Il Patto europeo sull'immigrazione e asilo. Contenuti e finalità. 2. - Le modifiche al regolamento (UE) n. 604/2013: il nuovo meccanismo di solidarietà. 3. - La gestione delle situazioni di crisi e di emergenza. 4. - La procedura di pre-ingresso alle frontiere esterne. 5. - I salvataggi in mare effettuati da imbarcazioni private e la nozione di assistenza umanitaria. 6. - I (limitati) canali di ingresso legale. - 7. - Il rafforzamento dell'efficacia dei rimpatri. 8. - Considerazioni conclusive.

1. Il 23 settembre è stato pubblicato l'attesissimo [nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo](#). Si tratta di un pacchetto di riforma, che modifica ed integra gli atti che compongono attualmente il sistema comune europeo di asilo, introducendo nuovi meccanismi. In una [comunicazione della Commissione](#) sono spiegate le ragioni della riforma, illustrati gli elementi di novità e delineata l'articolazione della nuova strategia sottesa al Patto. Il pacchetto è, poi, completato da nove strumenti giuridici: cinque proposte di regolamento, che segnalano la volontà di assicurare un'applicazione uniforme negli Stati membri, scevra da filtri o interventi nazionali, con ciò confermando un approccio alla materia avviato dal 2016, oltre ad atti di carattere non vincolante e di orientamento (3 raccomandazioni, 1 linea guida). La Commissione ha, inoltre, predisposto una [roadmap](#) per l'attuazione, da cui si deduce l'auspicio che gran parte delle misure possano essere adottate entro il 2021.

Richiamando i principi di solidarietà ed equa condivisione degli oneri, il nuovo Patto si propone di promuovere un approccio integrato volto ad affrontare, entro un quadro unitario e coordinato, le politiche in materia di asilo, migrazione, rimpatrio, protezione delle frontiere esterne, lotta al traffico di migranti e relazioni con i principali paesi terzi, evitando il ricorso a soluzioni occasionali disposte volta per volta, che hanno caratterizzato la gestione dei flussi e la cooperazione tra Stati membri negli ultimi anni. Si afferma l'intenzione di assicurare, da un lato, un equilibrio degli sforzi nel trattamento delle domande di protezione e, dall'altro lato, la rapida identificazione di coloro che hanno bisogno di protezione internazionale e il conseguente effettivo rimpatrio, in mancanza dei presupposti.



Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per
accontentare tutti
Alessia Di Pascale

I testi presentati non sostituiscono, ma per lo più integrano, le proposte di riforma del 2016 ed, anzi, per quelle ad uno stadio negoziale avanzato (proposte di [regolamento qualifiche](#), [direttiva accoglienza](#), [regolamento per la creazione di un'agenzia europea per l'asilo](#), [regolamento che definisce un quadro europeo per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria](#)), la Commissione ne sollecita la prossima adozione. Similmente viene a più riprese richiamata (ed auspicata l'adozione) della proposta di [direttiva rimpatri rifusa](#) presentata nel 2018 con l'intento di rendere più efficaci le procedure di allontanamento, così da "colmare le lacune e snellire le procedure in modo che l'asilo e il rimpatrio siano parte di un sistema unico". Le proposte di regolamento c.d. Dublino IV e di regolamento c.d. procedure sono oggetto di nuove iniziative, preso atto della diversità di posizioni emerse e dell'inconciliabilità delle stesse. Anche la precedente proposta di modifica del regolamento c.d. EURODAC [è ripresentata con delle modifiche](#), ma in questo caso non per le difficoltà del negoziato (era, infatti, già stato raggiunto un accordo provvisorio tra Parlamento e Consiglio), bensì per assicurare la coerenza con il nuovo sistema. EURODAC diventerebbe una banca dati comune europea a sostegno non solo delle politiche in materia di asilo, ma anche di reinsediamento e migrazione irregolare, includendo ulteriori informazioni e ricollegando tutte quelle presenti ad una sola persona (tra l'altro, identificando e conteggiando i singoli richiedenti protezione internazionale e non le domande e creando una nuova voce relativa alle persone sbarcate a seguito delle operazioni di salvataggio).

Numerosi gli interventi contenuti nei vari atti, che delineano un quadro giuridico nuovo, meritevole di attenta analisi e riflessione (per la quale si rinvia a successivi contributi). La presente segnalazione offre una prima lettura di alcuni elementi significativi inclusi nelle misure proposte.

2. Evidentemente la maggiore attenzione è rivolta all'attesa riforma del c.d. sistema Dublino. Solo la settimana prima, in occasione del discorso sullo stato dell'Unione, la Presidente della Commissione Von der Leyen aveva annunciato l'abolizione del sistema attuale e la sua sostituzione con un nuovo meccanismo di *governance* delle migrazioni, ingenerando evidentemente curiosità ed aspettative. Tuttavia, nonostante il cambio di denominazione (con la presentazione di un nuovo "[regolamento sulla gestione dell'immigrazione e asilo](#)"),



Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti Alessia Di Pascale

resta valido l'impianto complessivo nelle situazioni ordinarie. La ben nota struttura, fondata su criteri gerarchici funzionali all'individuazione di uno Stato membro competente all'esame della domanda di protezione, e che porta ad identificarlo nello Stato di primo ingresso in caso di inapplicabilità dei criteri antecedenti, non viene intaccata, seppur con qualche novità (il lungamente invocato nuovo criterio del possesso di un diploma o di una qualifica rilasciata da uno Stato membro, l'ampliamento del novero dei familiari, la competenza in caso di sbarco a seguito di operazioni di salvataggio). Rilevanti gli interventi sulla cessazione della competenza: non solo la responsabilità del Paese di primo ingresso, che sussiste anche nei confronti di quanti siano sbarcati a seguito di un'operazione di salvataggio e non siano ricollocati altrove, permane per tre anni (a differenza degli attuali 12 mesi), ma tutto il complesso di clausole che ne comportavano la cessazione subisce una profonda revisione. A fronte di questo più stringente radicamento in capo al Paese individuato come competente (che, alla luce della precedente esperienza e delle limitate modifiche apportate agli altri criteri, sarà in gran parte quello di primo ingresso), diventa estremamente importante il funzionamento dell'elemento innovativo introdotto con il meccanismo di solidarietà contenuto nella parte IV. Pur accogliendo positivamente l'introduzione di un sistema di ricollocamento strutturale, non si può non sollevare qualche perplessità sulla sua effettività ed adeguatezza, rilevando anzitutto che in situazioni ordinarie, il trasferimento verso un altro Stato membro avviene solo su base volontaria, la Commissione limitandosi ad assicurare il coordinamento delle operazioni. La solidarietà diventa obbligatoria, applicando una chiave di ripartizione (basata sulla popolazione e la situazione economica del Paese di trasferimento), solo se uno Stato membro è sottoposto a particolare pressione ovvero nel caso di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e salvataggio (SAR). Ma pur obbligatoria, essa può assumere diverse forme, venendo consentito agli Stati membri refrattari di optare per una sponsorizzazione dei rimpatri, purché sia possibile procedervi effettivamente entro un termine di otto mesi, ovvero di contribuire al rafforzamento delle capacità, al sostegno operativo, con competenze tecniche e operative. Viene, quindi, introdotto un meccanismo piuttosto complesso e farraginoso, la cui attuazione pratica, subordinata a una molteplicità di opzioni possibili, non può che avere un esito incerto sull'effettivo alleggerimento del numero delle persone da accogliere.



Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti Alessia Di Pascale

Un elemento di interesse, contenuto nella stessa proposta, attiene alla prospettata modifica della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (art. 71), riducendo a tre anni il tempo di soggiorno legale e ininterrotto per l'accesso allo status. Sebbene nell'illustrare la proposta tale modifica sia giustificata dal contributo all'integrazione nelle comunità locali, essa potrebbe rappresentare un significativo passo avanti nel consentire la mobilità dei titolari di protezione internazionale, oggi vincolati a rimanere legalmente nel Paese che ha riconosciuto lo status per almeno 5 anni. La comunicazione sul Patto annuncia una revisione complessiva della direttiva sui lungo soggiornanti, in particolare al fine di rafforzare la circolazione degli stessi negli altri Stati membri, oggi di portata piuttosto limitata. Occorrerà, pertanto, vedere se tale previsione si iscriva in un tentativo di ulteriore radicamento dello straniero nel Paese responsabile dell'esame della domanda ovvero rappresenti una prima timida apertura verso la richiesta, da tempo avanzata, di consentire lo spostamento dei titolari di protezione internazionale in altri Stati membri dove, per varie ragioni (reti familiari o amicali, legami culturali) avrebbero maggiori possibilità di inserimento nel tessuto socio-economico, contribuendo allo stesso tempo ad alleviare i paesi di primo ingresso.

3. Grande attenzione è dedicata alla necessità di affrontare con "resilienza e flessibilità" situazioni di crisi e di forza maggiore. Il quadro include, pertanto, un [nuovo meccanismo inteso ad "affrontare in modo efficace le situazioni eccezionali di crisi"](#), che dovrebbe sostituire la mai utilizzata [direttiva sulla protezione temporanea](#), in relazione alle situazioni di afflusso massiccio di dimensioni e natura tali da rendere non funzionale il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio di uno Stato membro e da avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema comune europeo di asilo.

Sempre nell'intento di anticipare e gestire adeguatamente situazioni di emergenza, la Commissione ha raccomandato l'adozione di un sistema di cooperazione volto alla predisposizione di un [piano di preparazione alle crisi e alle migrazioni](#). Per l'elaborazione è previsto il ricorso a tutti gli strumenti di gestione delle crisi esistenti, con l'obiettivo di definire le principali misure e protocolli istituzionali, operativi e finanziari idonei a garantire la preparazione, assicurando il monitoraggio continuo delle capacità degli Stati membri. Su



richiesta di uno Stato membro, potrebbe essere dispiegato un supporto operativo, sia da parte delle agenzie dell'UE che di altri Stati membri.

4. Di particolare rilievo sono le misure avanzate quanto alla scansione procedurale all'arrivo alla frontiera. La Commissione propone, infatti, di introdurre una fase di pre-ingresso, mediante l'istituzione di una procedura senza soluzione di continuità alla frontiera esterna, applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi che l'attraversano senza autorizzazione, articolata in uno *screening* prima dell'ingresso, nella procedura di asilo e, se del caso, in una procedura di rimpatrio rapido, integrando così processi attualmente separati. Viene, pertanto, introdotta una [procedura di verifica alla frontiera \(*pre-entry screening*\)](#), applicabile, tra l'altro, nei confronti di quanti siano sbarcati a seguito di un'operazione di salvataggio o di quanti giungano alle frontiere esterne, sprovvisti dei requisiti per l'ingresso, e ivi richiedano la protezione internazionale. Sarebbero sottoposti a *screening* anche quanti, sottrattisi ai controlli di frontiera, siano successivamente identificati nel territorio di uno Stato membro. La procedura è finalizzata all'identificazione e all'effettuazione di verifiche sulla sicurezza e sulle condizioni di salute, al rilevamento delle impronte digitali e alla registrazione nel database EURODAC, nonché ad assicurare un più rapido avvio e svolgimento delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale ovvero di rimpatrio. La procedura, da espletarsi ordinariamente entro 5 giorni, include anche l'acquisizione di informazioni relative agli itinerari percorsi, compresi il punto di partenza, i luoghi di precedente residenza, i paesi terzi di transito e quelli in cui la protezione può essere stata richiesta o concessa, nonché alla destinazione prevista all'interno dell'Unione; nei confronti di persone, presumibilmente reduci da un percorso emotivamente e fisicamente provante, si prevede inoltre di raccogliere senza indugio informazioni anche in merito all'assistenza fornita da una persona o da un'organizzazione criminale, in relazione all'attraversamento non autorizzato della frontiera, e in caso di sospetto di traffico. All'esito di questo *screening* la persona sarà rimessa alle autorità competenti, le quali a seconda delle circostanze, potranno avviare la procedura di rimpatrio, raccogliere la domanda di protezione, valutando i presupposti per sottoporla alla procedura di frontiera o accelerata, ovvero al ricollocamento in un altro Stato membro. Date le palesi criticità connesse al sollecito svolgimento delle attività di *screening*, ogni Stato membro sarebbe almeno tenuto



Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per
accontentare tutti
Alessia Di Pascale

all'istituzione di un meccanismo di controllo indipendente per garantire il rispetto del diritto dell'UE e del diritto internazionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali.

Interventi specifici sono apportati anche alla proposta di regolamento sulle procedure d'asilo del 2016, in relazione alle procedure di frontiera, come seconda fase del processo. Significativamente le norme sulle procedure di asilo e di rimpatrio sono riunite in un [unico strumento legislativo](#), prevedendosi che le domande di protezione con più ridotte possibilità di accoglimento siano esaminate rapidamente (12 settimane), nell'ambito di una procedura definita di "asilo e rimpatrio", senza che sia consentito l'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato membro. Questa previsione troverebbe applicazione nei confronti dei richiedenti che inducono in errore le autorità, provenienti da paesi con bassi tassi di riconoscimento o che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale. Il ricorso alla procedura di frontiera si configura in termini di facoltà per gli Stati membri (anche in considerazione delle diverse posizioni espresse in proposito dagli Stati membri nel negoziato sulla proposta del 2016), essendo obbligatoria solo in più limitate circostanze. Sarebbero, in ogni caso, senz'altro esclusi i minori non accompagnati e le famiglie con minori di età inferiore ai 12 anni, salvo che ricorrano esigenze di sicurezza, ed alcune categorie di persone (art. 41, par. 9) anche per esigenze legate alla situazione di vulnerabilità. Le decisioni, emesse all'esito della procedura di frontiera, attengono all'ammissibilità della domanda, potendo riguardare il merito solo se la domanda è esaminata in una procedura accelerata. Il ricorso alla procedura accelerata, che già nel 2016 aveva suscitato accesi contrasti quanto all'applicazione del concetto di paese terzo sicuro, viene qui ulteriormente esteso anche alle domande presentate da richiedenti provenienti da paesi terzi, per i quali la percentuale di decisioni positive in materia di protezione internazionale è, secondo gli ultimi dati annuali Eurostat disponibili, a livello dell'Unione, inferiore al 20%. Nella formulazione proposta, tale previsione non trova applicazione se si è verificato un cambiamento significativo nel paese terzo interessato dopo la pubblicazione dei relativi dati Eurostat o il richiedente appartiene a una categoria di persone per le quali la percentuale del 20% o inferiore non può essere considerata rappresentativa delle esigenze di protezione. Quest'ultimo capoverso riveste indubbiamente cruciale importanza ai fini del rispetto del principio di *non refoulement*, che impone un



Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per
accontentare tutti
Alessia Di Pascale

esame adeguato della situazione individuale. Per coloro le cui domande siano state respinte nella procedura di asilo alla frontiera si prevede, infatti, l'immediato avvio della procedura di rimpatrio. La normale procedura di asilo continuerebbe ad essere applicata alle altre domande.

È evidente (ed espresso) l'intento disincentivante agli arrivi, specialmente nei confronti dei migranti provenienti da Paesi con un basso tasso di riconoscimento. Se si considera, tuttavia, che sulla base dei [dati eurostat del secondo trimestre 2020](#), più della metà delle 30 principali nazionalità per riconoscimento della protezione sono inferiori o sfiorano detta soglia, questo comporterebbe l'applicazione della procedura accelerata in frontiera alla gran parte degli stranieri che giungono alle frontiere esterne, in assenza dei requisiti per l'ingresso. In tal senso, la Commissione prende posizione anche in ordine ad una questione dibattuta, chiarendo che la presentazione di una domanda di protezione in frontiera comporta il diritto all'esame della stessa, in conformità alle norme UE, ma non un diritto automatico di ingresso nell'UE.

5. Un altro ambito di intervento attiene alle operazioni di salvataggio in mare. Con la [raccomandazione sulla cooperazione tra gli Stati membri in materia di operazioni effettuate da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di ricerca e salvataggio](#), la Commissione ha evidenziato la necessità di assicurare un coordinamento tra gli Stati membri in relazione alle operazioni effettuate da navi di proprietà o gestite da privati a fini di attività di ricerca e salvataggio, al fine di ridurre gli incidenti mortali in mare, mantenere la sicurezza della navigazione e garantire un'efficace gestione della migrazione nel rispetto dei pertinenti obblighi giuridici. Mentre con le [linee guida sull'attuazione delle norme UE relative alla definizione e alla prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali](#) ha fornito indicazioni in merito all'interpretazione all'art. 1 della [direttiva 2002/90/CE](#), che impone agli Stati membri di adottare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato relativa all'ingresso o al transito degli stranieri. La Commissione ha chiarito che la suddetta previsione deve essere interpretata



nel senso che l'assistenza umanitaria prevista dalla legge non può e non deve essere criminalizzata; in particolare, la criminalizzazione delle ONG o di altri attori non statali che effettuano operazioni di ricerca e salvataggio in mare, nel rispetto del quadro giuridico pertinente, costituisce una violazione del diritto internazionale, e quindi non è consentita dal diritto UE. Comunque, la valutazione se un atto rientri nel concetto di "assistenza umanitaria" di cui all'art. 1, par. 2, della direttiva deve essere effettuata caso per caso, tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti.

6. La Commissione affronta anche il tema dell'individuazione di canali di ingresso legali. Con una [raccomandazione sull'individuazione di percorsi legali per l'accesso alla protezione nell'UE, attraverso la promozione del reinsediamento, del reinsediamento, l'ammissione umanitaria e di altri percorsi complementari](#) suggerisce delle iniziative per quanti necessitano di protezione. Su questi aspetti è pendente il negoziato relativo al ricordato regolamento, parte del pacchetto di riforma proposto nel 2016. Su quell'iniziativa, ritenuta importante per introdurre un quadro strutturale e superare modalità di intervento contingenti (dal 2015 circa 70.000 persone sono state reinsediate nella UE sulla base di due programmi, ai quali si aggiungono circa 27.000 beneficiari dello schema adottato sulla base della dichiarazione UE-Turchia), nel giugno 2018 era stato raggiunto un accordo politico provvisorio parziale, che aggiungeva l'ammissione umanitaria al campo di applicazione dello strumento. Anche sulla base delle difficoltà causate dall'emergenza pandemica, e in via transitoria fino all'auspicata adozione del suddetto regolamento, gli Stati membri sono invitati a raggiungere l'obiettivo di reinsediare almeno 29.500 persone che necessitano di protezione internazionale da paesi terzi per un periodo di due anni (dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2021). In aggiunta al reinsediamento, agli Stati membri si raccomanda di prendere in considerazione l'istituzione o l'ampliamento anche di altre forme di percorsi legali per le persone vulnerabili che necessitano di protezione internazionale.

Più limitato l'intervento nei confronti di quanti vogliono fare ingresso per motivi di lavoro. Tale ambito è ancora in prevalenza rimesso agli Stati membri, i quali ai sensi dell'art. 79, par. 5, TFUE mantengono il "diritto di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro



Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per
accontentare tutti
Alessia Di Pascale

dipendente o autonomo". In questo settore, che pure sarebbe cruciale per compensare le misure restrittive sopra illustrate, la Commissione si limita a preannunciare misure di sostegno agli Stati membri (ad es. per la creazione di programmi di sponsorizzazione privata o comunitaria), l'avvio di un partenariato dei talenti, sotto forma di un maggiore impegno a sostenere la migrazione legale e la mobilità con i partner chiave, la promozione di una consultazione pubblica sulla migrazione legale e la revisione di alcuni strumenti esistenti, rendendo evidente quanto forti siano le resistenze degli Stati membri rispetto perfino all'armonizzazione delle condizioni comuni di ingresso per motivi di lavoro.

7. Nella visione strategica sottesa al Patto, l'effettività dei rimpatri diventa elemento trasversale e cruciale, funzionale a rassicurare tutti i Paesi membri (quelli di primo ingresso, necessariamente più toccati dai flussi, e quelli refrattari a farsene carico) che, in ogni caso, chi non ha esigenze chiare di protezione sarà allontanato rapidamente. Numerose le iniziative previste per rafforzare il sistema attuale, rivelatosi di limitata efficienza, e che includono una cooperazione più efficace con i paesi terzi in materia di rimpatrio e riammissione, attraverso l'individuazione anche di nuovi incentivi, ma anche l'introduzione di strutture di *governance* forti per garantire un approccio più coerente. A tal fine, la Commissione prevede di nominare un coordinatore per il rimpatrio, sostenuto da una nuova rete ad alto livello per il rimpatrio. Il coordinatore fornirà il supporto tecnico per riunire gli aspetti della politica di rimpatrio dell'UE, basandosi sulle esperienze positive degli Stati membri nella gestione dei rimpatri e facilitando un'attuazione senza soluzione di continuità e interconnessa del processo di rimpatrio.

8. L'elaborazione del nuovo Patto, accolto più da critiche che da consensi (per i primi rilievi critici P. Bartolo, *Un Patto sulle migrazioni che manca di coraggio*, in *Il Corriere della Sera*, 27.9.2020; S. Fabbrini, *La tirannia delle minoranze soffoca la UE*, *Il Sole24ore*, 27.9.2020; v. anche [Europa: un nuovo vecchio patto sulle migrazioni](#)) è stata preceduta da consultazioni tecniche e con il Parlamento europeo, con gli Stati membri e con un'ampia varietà di soggetti interessati della società civile, delle parti sociali e delle imprese. Inoltre, la Commissione ha tenuto conto di quanto emerso nei dibattiti relativi alle proposte del 2016. In ogni caso, adesso si apre una complessa fase di negoziato tra gli Stati membri e a livello



Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti Alessia Di Pascale

interistituzionale: il Patto presenta elementi di continuità ed altri di novità e segna evidentemente il tentativo di superare le profonde divergenze esistenti in ordine alla riforma del sistema Dublino, introducendo uno schema flessibile, che contempera interventi diversificati, obblighi ed opzioni. Ma molte sono le problematiche giuridiche sottese alle misure proposte, in particolare per quanto attiene agli aspetti procedurali del pre-ingresso, e i limiti all'attuazione del nuovo meccanismo di solidarietà, a livello politico ed operativo. Occorrerà poi capire se con questo approccio di compromesso, che conferma una volta di più la fase critica attraversata dal processo di integrazione europea e la mancanza di visione comune, si troverà un punto di incontro. Scontentare tutti, per accontentare tutti insomma.