diritto internazionale
giurisprudenza catania

Giorgia Tramontana

Il Nuovo Patto Europeo sulla Migrazione e l'Asilo

2022-2.4

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale

© Giorgia Tramontana
Testo chiuso nel mese di aprile 2022

ISSN 1973-3585

The International Law and Social Sciences
Graduate Research Training Programme
Cattedra di Diritto Internazionale
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*
http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro

1. Dall'Agenda per la migrazione al Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

Il 13 maggio del 2015 la Commissione Junker ha presentato una comunicazione intitolata "un'agenda per la migrazione": trattasi di un piano di lavoro per le future proposte/azioni della Commissione in materia di asilo e migrazione.

I lavori per la definizione di un'agenda europea sull'immigrazione sono stati aperti, a seguito dell'ennesima strage nel Mediterraneo, su richiesta del Governo italiano, di convocazione di una seduta straordinaria del Consiglio Europeo per discutere dell'emergenza umanitaria allora in atto.

Si è trattato di un primo dibattito di orientamento sulle iniziative e la cooperazione nella gestione dei flussi migratori provenienti da Paesi terzi. Nell'ambito di esso, per la prima volta, la gestione della migrazione è stata posta dalla Commissione Europea tra le priorità esplicite: ciò, come si ricava dalle parole dell'allora Presidente Jean Claude Junker, che ebbe a parlare di "un nuovo inizio per l'Europa".

Nella parte iniziale dell'Agenda europea sull'immigrazione sono illustrate le prime azioni da intraprendere per fornire una risposta immediata ai drammatici eventi che si verificano con cadenza quasi quotidiana nel Mar Mediterraneo.

Un primo intervento previsto riguarda il salvataggio in mare dei migranti.

La volontà era quella di riportare al livello di intervento di *Mare Nostrum* gli sforzi di ricerca e soccorso e triplicare i fondi per le missioni Poseidone e Tritone. [1]

L'Agenda ha programmato, inoltre, di stabilire nei Paesi dell'UE un "approccio hotspot": in sostanza, EASO, Frontex ed Europol avrebbero dovuto aiutare gli Stati a velocizzare le pratiche di identificazione, registrazione e fotosegnalamento dei migranti.

Sebbene la proposta apparisse meritevole, si faceva fatica ad immaginare il funzionamento del suddetto "approccio hotspot" in presenza di decine, o addirittura centinaia, di migranti che, contemporaneamente, rifiutavano di farsi identificare.

Tra le proposte di maggior rilievo figura sicuramente l'introduzione di un sistema obbligatorio di ricollocazione, azionabile automaticamente in caso di afflusso massiccio, per distribuire i migranti fra i vari Stati europei.

Il meccanismo di ricollocazione, fortemente voluto dall'Italia, è stato sicuramente il punto politicamente più importante dell'Agenda, ma anche quello più discusso e criticato da parte di alcuni Stati, fra i quali, ad esempio, la Spagna, la Francia, la Polonia e l'Ungheria, che avrebbero voluto fissare parametri diversi ai fini del ricollocamento dei migranti.

È da sottolineare, comunque, che la proposta avanzata con l'Agenda non avrebbe "superato" affatto il regolamento di Dublino,

---

[1] Il 3 ottobre del 2013 a poche miglia del porto di Lampedusa vi fu il naufragio di un'imbarcazione libica usata per il trasporto di migranti, nota come "tragedia di Lampedusa" . L'affondamento provocò 368 morti e molti feriti.
In seguito al naufragio di Lampedusa, il Governo italiano decise di rafforzare il dispositivo nazionale per il pattugliamento del Canale di Sicilia autorizzando l'operazione *Mare Nostrum*, una missione militare e umanitaria con la finalità di prestare soccorso ai migranti, prima che potessero ripetersi altri tragici eventi nel Mediterraneo.

essendo volta ad individuare un diverso Stato competente per l'esame della domanda di protezione rispetto a quello di primo ingresso irregolare solo in casi di emergenza, per l'afflusso massiccio, e solo nei confronti di alcuni richiedenti asilo, ossia i richiedenti protezione internazionale.

Il meccanismo, ad una prima lettura, sembrerebbe essere stato previsto per alleggerire la situazione dell'Italia, ma in diversi punti è risultato di difficile interpretazione, anche a causa dell'utilizzo di termini generici, quali "emergenza" o "afflusso massiccio". In sostanza, la Commissione con l'Agenda non ha individuato dei paramenti certi, con la conseguenza che, qualora se ne fosse data un'interpretazione restrittiva, il meccanismo non si sarebbe mai attivato, mentre, al contrario, qualora se ne fosse data un'interpretazione estensiva, il meccanismo si sarebbe potuto attivare innumerevoli volte, generando una situazione difficilmente controllabile e non coerente con l'obiettivo prefissato.

Inoltre, "se oggetto di ricollocazione sono solo coloro i quali necessitano di protezione, è probabile secondo i rapporti Eurostat che si tratti di siriani ed eritrei, numerosi negli sbarchi ma praticamente assenti nella classifica delle prime nazionalità di richiedenti asilo in Italia. Pertanto, da una prospettiva puramente italiana, l'effetto paradossale della ricollocazione sarebbe stato quello che l'Italia avrebbe esaminato più domande di asilo e non meno" [2].

Inoltre, dalla lettura dell'Agenda emerge che, da una parte, la Commissione, a fronte dei limiti strutturali della politica migratoria dell'UE, ha cercato di compiere passi avanti rispetto al soccorso in mare e in tema di ricollocamenti dei profughi, dall'altra, ha "disegnato" una forma di distribuzione delle responsabilità tra i Paesi

[2] *Agenda europea sulla migrazione – l'analisi di Asilo* in Europa, in https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/Agenda-europea-sulla-migrazione-Lanalisi-di-Asilo-in-Europa.pdf, 2016

europei che " ancora una volta ignora le aspirazioni dei richiedenti asilo, ed attuabile solo tramite il ricorso quasi sistematico al trattenimento e al trasferimento forzoso e con un impatto concretamente molto scarso nei confronti dei Paesi di frontiera"[3].

Il 1° dicembre 2019 il testimone è passato alla neonata Commissione Von der Leyen, che, facendo tesoro di tale tentativo di riforma, ha presentato un "Nuovo Patto": documento programmatico con un orizzonte di legislatura e fortemente carico di aspettative, soprattutto a seguito del fallimento del precedente tentativo.

2. Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: finalità e contenuto di un documento programmatico

Sulla base dell'art. 68 TFUE, a seguito del quale "il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici per la programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia", è consuetudine adottare programmi quinquennali per lo sviluppo delle politiche in tale settore.

A causa dell'impossibilità per l'Agenda per la Migrazione di superare l'ostacolo della mancanza di solidarietà ed a fronte delle profonde divisioni politiche tra gli Stati membri su questo tema, il processo dei programmi quinquennali avrebbe potuto essere rilanciato in occasione della presentazione del Nuovo Patto. Così non è stato, poiché, invece di un programma quinquennale idoneo a fornire significativi orientamenti politici, vi sono stati una comunicazione della Commissione e la proposizione di un pacchetto legislativo che dovrebbe passare attraverso la procedura ordinaria.

---

[3] *Agenda europea sulla migrazione – l'analisi di Asilo* in Europa, in https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/Agenda-europea-sulla-migrazione-Lanalisi-di-Asilo-in-Europa.pdf, 2016

"The question is if it would not have been better to define them at the level of the European Council on the basis of article 68 TFEU, knowing that the support of the Heads of State and of Government could be needed on key issues such as solidarity between Member States"[4] .

Ad ogni modo, il 23 Settembre 2020, il Presidente della Commissione Europea, Ursula Von der Leyen, ha presentato il "Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo", dopo numerosi rinvii a causa della pandemia da Covid-19 e della precedenza accordata alle misure sanitarie e di ripresa.

Il Patto rappresenta il piano strategico per lo sviluppo nei prossimi anni della legislazione in tale materia, "la cui origine non va individuata tanto nell'emergenza quanto piuttosto nella presa d'atto della cronica inadeguatezza, se non addirittura del fallimento, della politica sviluppata dall'Unione europea negli ultimi anni, tanto in relazione alla protezione internazionale che alla migrazione"[5].

Il Patto è stato accompagnato da una comunicazione, con cui sono state spiegate le ragioni della riforma, illustrati gli elementi di novità e delineata l'articolazione della nuova strategia ad esso sotteso.

La comunicazione è stata indirizzata alle Istituzioni dell'Unione, oltre che al Comitato economico sociale europeo ed a quello delle Regioni, anticipando la possibile individuazione di linee di indirizzo da parte del Consiglio europeo ex. art. 68 TFUE.

L'obiettivo dichiarato dalla Commissione ambirebbe ad una discontinuità rispetto al passato, in cui l'azione legislativa è stata prevalentemente caratterizzata dalla previsione di soluzioni occasionali,

---

[4] P. DE Bruyer , *The new pact on Migration and Asylum: What it is not and what it coul have been*, in Odysseus Network, 2021.

[5] M. Borraccetti , *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza I, 2021, p. 1.*

disposte volta per volta, e dall'obiettivo, mancato, di coordinamento e mediazione tra le spesso contrastanti posizioni degli Stati membri non finalizzate a tutelare l'interesse comune dell'Unione.

Al fine di realizzare tale cambio di "rotta", richiamando i principi di solidarietà ed equa condivisione degli oneri, il nuovo Patto si propone di adottare un diverso approccio per affrontare le politiche in materia di asilo e migrazione, in particolare: introducendo meccanismi di redistribuzione obbligatoria dei richiedenti asilo e procedure di ammissibilità, anche accelerate, delle richieste di asilo; incentivando la collaborazione bilaterale e multilaterale con i principali Paesi terzi di origine e transito, soprattutto sponda sud del Mediterraneo, Balcani occidentali e Turchia per la gestione congiunta dei flussi; riformando il sistema Dublino; potenziando le strategie volte a contrastare i c.d. "movimenti secondari" all'interno dell'Unione europea; favorendo la conclusione di accordi di rimpatrio e riammissione; aumentando i canali di ingresso regolari; rafforzando il ruolo di Frontex nella gestione dei rimpatri; coordinando attraverso un sistema centralizzato le operazioni di ricerca e soccorso da parte del *Maritime rescue coordination centre.*

Tuttavia, il cambio di "rotta" risulta essere più annunciato che effettivo: da una prima lettura del Nuovo Patto emerge come questo abbia ad oggetto principalmente il contrasto all'immigrazione irregolare; come sia invece sostanzialmente assente la parte sulla migrazione legale, e come, inoltre, il legame tra migrazione ed asilo riguardi principalmente la prevenzione degli ingressi ed i provvedimenti di rimpatrio conseguenti ai dinieghi opposti alle richieste di protezione internazionale.

Un'osservazione che merita di essere compiuta riguarda anche il lessico utilizzato, con specifico riferimento alla versione in lingua inglese, nel Nuovo Patto.

In esso si rinvengono espressioni quali "*asylum sekers"* ed "*asylum applicants"*, che potrebbero essere considerate come sinonimi.

"La distinzione non sembra meramente stilistica, perché, nel primo caso, si fa riferimento a coloro che cercano asilo, presupponendo che siano legittimati ad ottenerlo, mentre nel secondo si focalizza l'attenzione non tanto sulla ricerca quanto sulla domanda, presupponendo quindi che la loro richiesta apra non al riconoscimento di un diritto, quanto piuttosto ad una concessione dello Stato. La difficile comprensione dell'utilizzo di queste due espressioni si rafforzerebbe qualora venissero utilizzate in modo diverso, come ad esempio sembra emergere accostando gli *applicants* ai richiedenti protezione internazionale che provengono da Stati i cui cittadini raramente ottengono protezione.

In tal caso, tale sottile distinzione porterebbe persino all'individuazione di due distinte categorie, cosa avulsa dal diritto internazionale ma che potrebbe farsi strada nel diritto dell'Unione, soprattutto con riferimento alla procedura di frontiera; essa appare inoltre coerente col tentativo di usare la caratteristica propria dei flussi migratori degli ultimi anni, i cosiddetti flussi misti, per superare il confine, sul piano giuridico, tra migranti irregolari e richiedenti protezione internazionale"[6].

È bene precisare che, nella versione italiana, non risulta presente una distinta traduzione delle due espressioni.

Il Nuovo Patto comprende cinque proposte di regolamento, che segnalano la volontà di assicurare un'applicazione uniforme negli

[6] M. Borraccetti , *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità discontinuità col passato,* in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza I, 2021, p. 3.

Stati membri, scevra da filtri o interventi nazionali, nonché ad atti di carattere non vincolante e di orientamento, ossia tre raccomandazioni, una linea guida ed una tabella di marcia che scandisce una serrata tempistica verso la loro approvazione.

Nell'elaborare il Nuovo Patto, la Commissione ha riferito di aver intrapreso consultazioni specifiche e tecniche con il Parlamento Europeo, con tutti gli Stati membri e con un'ampia gamma di portatori di interessi della società civile, delle parti sociali e delle imprese.

La Commissione ha segnalato, inoltre, come il Patto tenga conto di quanto emerso nei dibattitti istituzionali avviati nel 2016, quando la Commissione formulò la già discussa proposta di riforma sul SECA.

Proprio nell'ottica di ciò, è bene precisare che i testi presentati non sostituiscono, ma per lo più integrano, le proposte di riforma del 2016: per quelle che si trovano ad uno stadio negoziale avanzato, la Commissione ne sollecita la prossima adozione.

Ad esempio, nella proposta di regolamento sostitutivo della "direttiva procedure", la Commissione, per un verso, presenta emendamenti alla proposta già formulata e sulla quale la procedura legislativa aveva già raggiunto uno stadio maturo; per altro verso, la integra, proponendo, ad esempio, la modifica del regolamento Dublino o la creazione della procedura di pre-ingresso del tutto nuova, pur sempre tenendo presenti i punti di accordo e quelli di contrasto già chiaramente emersi negli anni precedenti. A questi, si aggiungono anche gli atti facenti parte del pacchetto del 2016, il cui iter di discussione è ripreso e sui quali la Commissione non ha proposto modifiche.

Le numerose proposte presentate sono state raggruppate all'interno di due pilastri riconducibili agli obiettivi perseguiti dal Nuovo Patto, tanto che il vicepresidente della Commissione Margaritis Schinas ha paragonato il Patto ad un "palazzo a tre piani" nel

quale dovrebbe articolarsi l'intera struttura del SECA: i due piani più bassi, corrispondono al primo pilastro e riguardano la dimensione esterna; il piano superiore, identificato nel terzo pilastro, è relativo alla dimensione interna.

Nella dimensione esterna, ossia nel primo pilastro, convergono tanto le procedure dirette a rendere "più spedito l'esame della domande dei richiedenti asilo, quanto le azioni volte a promuovere ed incoraggiare gli accordi con i Paesi di origine e di transito ed a gestire meglio la frontiera esterna dell'Unione, grazie anche alla nuova guardia di frontiera e costiera europea. Il secondo è il sistema di solidarietà permanente ed effettivo per il ricollocamento e/o il rimpatrio dei profughi arrivati nell'Unione.

I due pilastri sono rafforzati da una serie di misure accessorie, dirette a definire e perfezionare l'intera struttura"[7].

3." Il primo pilastro" e la dimensione esterna del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Il primo pilastro, relativo alla dimensione esterna, ha l'obiettivo di introdurre delle procedure più efficienti e rapide per l'accoglimento dei migranti, al fine di migliorare la gestione dei flussi migratori, nonché di accelerare le procedure relative alle domande di protezione internazionale.

Per realizzare ciò, la Commissione ha avanzato due differenti proposte: la "Proposta di Regolamento che introduce accertamenti nei confronti di cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne" e la "Proposta modificata di Regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione".

---

[7] P. De Pasquale , *Il patto sulla migrazione e l'asilo: più ombre che luci,* in I Post di AISDUE II, 2020, p. 5.

Dalla combinata lettura delle due proposte emerge l'introduzione, da parte della Commissione, di un nuovo meccanismo complesso e fluido che combina processi che nell'attuale normativa risultano distinti.

In generale, vengono previste due differenti fasi:

-la prima, si caratterizza per l'introduzione di uno *screening* alle frontiere - dunque pre-ingresso - nei confronti dei cittadini di Paesi Terzi che attraversano le frontiere esterne dell'Unione senza autorizzazione, o che sbarcano nel territorio di uno Stato membro in seguito ad un'operazione di ricerca e soccorso. Attraverso lo *screening*, che dovrebbe concludersi entro cinque giorni dal fermo al confine esterno, si vuole accelerare il processo di determinazione dello *status* di una persona e il tipo di procedura da applicare, così da alleggerire il carico di domande da esaminare mediante la normale procedura di asilo. Nello specifico, la procedura *pre-entry screening* è finalizzata all'identificazione ed all'effettuazione di verifiche sulle condizioni di salute e sulla sicurezza, nonché al rilevamento delle impronte digitali ed alla registrazione nel *database* Eurodac. La procedura include anche l'acquisizione di informazioni relative agli itinerari percorsi, compresi il luogo di partenza, i luoghi di precedente residenza, i Paesi terzi di transito e quelli in cui la protezione può essere stata richiesta o concessa, nei confronti di coloro i quali siano presumibilmente reduci da un percorso emotivamente e fisicamente provante, raccogliendo inoltre tutte le possibili informazioni relative a organizzazioni criminali;

-la seconda fase del meccanismo proposto vede riunite, in un unico contesto, la procedura di asilo e quella di rimpatrio, per semplificare la ricollocazione dei richiedenti in un diverso Stato membro e per facilitare il rimpatrio dei migranti la cui domanda è respinta. La proposta, nello specifico, mira ad apportare innovare la disciplina prevista dalla Direttiva Procedure agli articoli 31 e 43. In particolare,

si prevede che le domande di asilo, che già ad un primo esame appaiono manifestamente infondate, o comunque con ridotte possibilità di accoglimento, vengano vagliate secondo una procedura accelerata, della durata di dodici settimane, senza richiedere l'ingresso legale del migrante nel territorio dello Stato membro. La suddetta "corsia rapida" dovrebbe essere riservata alle richieste presentate da richiedenti che tentano di ingannare le autorità, che provengono da Paesi con bassi tassi di riconoscimento e che, con alto grado di probabilità, non necessitano di alcuna forma di protezione; ovvero da richiedenti che rappresentino una minaccia per la sicurezza nazionale. È bene sottolineare che, comunque, le domande di asilo presentate alle frontiere esterne non conferirebbero un diritto automatico di entrare nell'Unione.

Nel caso in cui la richiesta di asilo fosse respinta alla frontiera, sarebbe subito avviata la procedura di rimpatrio, al fine evidente di eliminare i rischi di spostamenti non autorizzati.

La procedura di frontiera è prevista come obbligatoria soltanto in casi limitati e da essa vanno, comunque, esclusi i minori non accompagnati e le famiglie con minori di età inferiore ai dodici anni, a meno che vengano in rilievo esigenze di sicurezza, o di particolare vulnerabilità. In ogni caso, le decisioni emesse all'esito della procedura di frontiera riguarderebbero semplicemente l'ammissibilità della domanda, in quanto la valutazione nel merito sarebbe riservata alla procedura accelerata ed a quella ordinaria.

Tanto la procedura accelerata, quanto quella ordinaria dovrebbero rispettare le garanzie necessarie ad assicurare che ogni persona abbia una valutazione individuale e che non vi siano violazioni del principio di *non refoulement*, o dei diritti fondamentali, accordando particolare attenzione ai minori ed ai soggetti vulnerabili.

La nuova disciplina viene completata dalla proposta di maggiore armonizzazione dei concetti di "Paese di origine sicuro" e "Paese terzo sicuro" attraverso elenchi elaborati dall'Unione.

La questione del trattenimento alla frontiera pone, inoltre, il problema sia della definizione della situazione in cui gli assoggettati allo *screening* si andrebbero a trovare.

Al riguardo, va richiamata la sentenza FMS (Roszke) della Corte di Giustizia del 14 maggio del 2020, con la quale, con riferimento ai trattenimenti nelle zone di transito ungheresi, è stato affermato che rientra nella nozione di trattenimento "l'obbligo imposto a un cittadino di un Paese terzo di soggiornare in modo permanente in una zona di transito avente un perimetro circoscritto e ristretto, all'interno della quale i movimenti di tale cittadino sono limitati e sorvegliati e che lo stesso non può legalmente abbandonare di sua iniziativa, qualunque sia la sua direzione", così come previsto tanto dalla Direttiva rimpatri che dalla Direttiva accoglienza.

"Se, in tal caso, sembra che la situazione riconducibile allo *screening*, e, nel caso, alla successiva procedura di frontiera, ottenga una copertura giuridica oltre che giudiziaria, restano comunque delle perplessità legate al trattenimento in sé di soggetti il sui *status* non è stato individuato nello *screening,* oppure è in corso di accertamento nella procedura di frontiera"[8].

Perplessità sorgono, inoltre, in relazione al suo rapporto col principio di proporzionalità, in forza del quale i richiedenti protezione internazionale devono essere trattenuti soltanto in circostanze eccezionali definite molto chiaramente dalla normativa.

In particolare, problemi di compatibilità potrebbero porsi rispetto all'art. 8 della stessa Direttiva accoglienza, che prevede la possibilità del trattenimento per i richiedenti solo "ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, salvo che non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive": appare evidente

[8] M. Borraccetti , *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità discontinuità col passato,* in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza I, 2021, p. 23.

che, tanto lo *screening,* che, soprattutto, la procedura di frontiera, prevedano il trattenimento sistematico, non fondato, almeno in alcuni casi, su una valutazione individuale.

Qualora si oltrepassasse il prefissato termine di dodici settimane per la conclusione della procedura, gli interessati dovrebbero essere ammessi nel territorio dello Stato: così sembra interpretabile il testo, che fa riferimento ai tempi di definizione.

I migranti soggetti alla procedura di frontiera devono, comunque, beneficiare delle garanzie previste nella proposta istitutiva del Regolamento Procedure, ossia essere sentiti individualmente per una valutazione della specifica situazione ed avere la possibilità di ricorrere all'assistenza legale ed alla consulenza giuridica nel corso dell'intero procedimento.

Risulta evidente da tale proposta, l'intento disincentivante agli arrivi, specialmente dei migranti provenienti da Paesi con un basso tasso di riconoscimento.

Ma se si considera, tuttavia, che "sulla base dei dati EUROSTAT del secondo trimestre 2020, più della metà delle trenta principali nazionalità per riconoscimento della protezione, sono inferiori o sfiorano detta soglia, questo comporterebbe l'applicazione della procedura accelerata in frontiera della gran parte degli stranieri che giungono alle frontiere esterne dell'UE, in assenza dei requisiti per l'ingresso"[9].

[9] A. DI PASCALE , *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti,* in eurojus.it, 2020.

4.1 "Il secondo pilastro" e la dimensione interna del Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo

Il secondo pilastro del Nuovo Patto è quello che assume maggiore rilievo sotto il profilo dell'argomento che ci interessa, riguardando la modifica del *sistema Dublino*.

La modifica si basa sul presupposto che la politica europea sull'immigrazione e l'asilo deve essere governata, ai sensi dell'art. 80 TFUE, "dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario" .

Le dichiarazioni della Presidente della Commissione alla presentazione del Nuovo Patto avevano generato grandi aspettative, essendovi la prospettiva di un nuovo meccanismo di solidarietà che avrebbe portato l'equità a divenire " parte integrante del sistema di asilo dell'UE, tenendo conto delle diversità delle problematiche inerenti alle diverse ubicazioni geografiche e garantendo che tutti contribuiscano attraverso la solidarietà, affinché le reali esigenze create dagli arrivi irregolari di migranti e di richiedenti asilo non siano gestite da singolo Stati membri lasciati a se stessi".

Dalla pregressa esperienza, però, si evince come nei fatti l'applicazione di tale principio abbia sempre incontrato delle difficoltà, per una diffusa resistenza degli Stati membri a farsi carico della gestione dei migranti irregolari, venendo in aiuto così agli Stati aventi frontiere esterne, "riluttanza sfociata nel sostanziale boicottaggio delle decisioni di ricollocamento a beneficio dell'Italia e della Grecia, nel conseguente ridotto numero di trasferimenti, ed anche nella loro impugnazione, comunque rigettata dalla Corte di giustizia"[10].

[10] Decisione del Consiglio UE 2015/1523 del 14/09/2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

Ribadendo la necessità di sviluppare un approccio che vada oltre i limiti dell'attuale Sistema Dublino, la Commissione ha presentato la proposta di

"Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione", che, unitamente alla proposta di "Regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo" ed alla proposta modificata di "Regolamento Eurodac", costituisce quel pacchetto legislativo con il quale la Commissione intende raggiungere tale scopo.

4.2 La proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione

Dalla lettura della proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, presentata il 23 settembre del 2020 emerge l'enunciazione di un cambiamento non accompagnata dalla previsione degli strumenti necessari per la sua realizzazione. Emerge altresì, che la solidarietà tanto invocata è rimessa alla libera determinazione degli Stati.

Sebbene la proposta sia volta a sostituire l'attuale regolamento di Dublino con l'introduzione di un nuovo sistema di solidarietà nei confronti degli Stati membri sotto pressione o a rischio di pressione migratoria, nei fatti ne riproduce l'impianto normativo, mantenendo inalterato il principio del primo Paese di ingresso, quale paese competente all'esame della domanda di protezione.

Ad ogni modo, è bene sottolineare che la proposta contiene taluni elementi innovativi, riguardanti, ad esempio, l'introduzione, nella individuazione del Paese competente all'esame della domanda, accanto ai ben noti criteri gerarchici, del criterio relativo al possesso di titoli di studio ottenuti nello Stato membro, nonché l'estensione della nozione di familiari rispetto ai quali può essere richiesto il ricongiungimento.

Inoltre, il Paese di primo ingresso è riconosciuto responsabile anche nei confronti di coloro i quali siano sbarcati a seguito di un'operazione di salvataggio e non siano ricollocati in altro Stato. La responsabilità dovrebbe rimanere in capo a tale Stato per tre anni e non più per i dodici mesi, nel chiaro tentativo di scoraggiare i movimenti secondari.

Il primo capo della parte IV della proposta è dedicato al meccanismo di solidarietà nei confronti degli Stati membri soggetti a pressioni migratorie o a sbarchi a seguito di operazioni di ricerca o soccorso.

In particolare gli articoli 45 e 46 prevedono:

- la ricollocazione dei richiedenti non sottoposti alla procedura di frontiera in vista dell'esame della domanda di protezione internazionale;
- il rimpatrio sponsorizzato di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno risulti irregolare;
- la ricollocazione dei soggetti cui è stata riconosciuta la protezione internazionale meno di tre anni prima, dell'adozione da parte della Commissione, di un atto di esecuzione sulla solidarietà in situazioni di pressione migratoria;
- misure di sviluppo delle capacità in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio;
- la ricollocazione di migranti irregolari richiedenti protezione internazionale, sottoposti alla procedura di frontiera, a seguito di un'iniziativa di solidarietà da parte di uno Stato membro per sostenerne un altro;

Gli articoli da 47 a 53 descrivono il sistema di solidarietà attivabile in favore di uno Stato membro in caso di ricorrenti sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, ovvero in favore di uno Stato ritenuto in condizione di pressione migratoria.

Si prevede che gli Stati membri, sulla base di quote prestabilite in funzione del PIL (50 %) e della popolazione (50%), possano decidere di ricollocare nel proprio territorio il migrante irregolare che chiede solidarietà, oppure provvedere al suo rimpatrio, ove sia stato già accertato che non possa beneficiare della protezione internazionale;

Il meccanismo è destinato ad essere applicato su base volontaria nelle situazioni normali, diventando obbligatorio nelle situazioni conseguenti allo sbarco di migranti in un porto dell'Unione dopo operazioni di ricerca e soccorso in mare e nell'ipotesi in cui il sistema di gestione di uno Stato membro sia posto sotto pressione a causa di flussi massicci.

In questi casi, lo Stato in questione potrà chiedere l'attivazione del meccanismo di solidarietà alla Commissione che, valutata la necessità, potrà indicare il numero di migranti irregolari che possono essere redistribuiti.

È opportuno sottolineare come la redistribuzione non è obbligatoria e, quantunque tutti gli Stati membri debbano contribuire alla ricollocazione o alla sponsorizzazione di rimpatrio, ciascuno rimanga libero di decidere se e in che misura condividere l'impegno.

Infatti, ogni Stato può decidere se fornire il sostegno necessario allo Stato membro sotto pressione per rimpatriare rapidamente coloro che non hanno diritto di soggiorno, oppure assumersi la completa responsabilità dell'immigrato irregolare, accogliendo nel proprio territorio i migranti ricollocati dallo Stato in difficoltà, ovvero utilizzare le altre forme di solidarietà.

Gli Stati possono anche decidere di ombinare gli interventi, ma sempre nel rispetto della quota assegnata. La Commissione, qualora dovesse riscontrare che non sia stato raggiunto almeno il 70 % della quota stabilita, potrebbe provocare un "*forum* della solidarietà" ed imporre ricollocamenti aggiuntivi o, in alternativa, una quota di sponsorizzazioni di rimpatri.

Infine, la proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione prevede incentivi finanziari in favore degli Stati membri per la ricollocazione (centodiecimila euro per persona ricollocata, dodicimila se si tratta di un minore non accompagnato) e la modifica alla Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, stabilendo che un beneficiario di protezione internazionale può ricevere tale qualifica dopo tre anni di soggiorno legale e ininterrotto nello Stato membro che gli ha concesso la protezione.

4.3 La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo

Il secondo documento contenuto nel pacchetto di riforma è finalizzato a far fronte alle criticità derivanti dal flusso considerevole di immigrati irregolari attraverso una serie di disposizioni che derogano alla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, nonché attraverso l'abrogazione di quanto disposto nella "Direttiva procedure".

Suddette deroghe riguardano principalmente i termini per gli adempimenti necessari, avendo riguardo alla situazione in cui versa lo Stato membro che affronta situazioni di "crisi" o di " forza maggiore".

La definizione di situazione di "crisi" è contenuta all'art. 1, par. 2:

"si intende per situazione di crisi una situazione eccezionale di afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, la cui entità, in proporzione alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato, rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e può avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo o del quadro comune in materia di gestione dell'asilo e della migrazione, oppure un rischio imminente che si verifichi una tale situazione".

Al considerando 7 è contenuta la definizione di "forza maggiore", che appare connessa ad una situazione caratterizzata da circostanze anormali e imprevedibili che sfuggono al controllo degli Stati membri, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante il ricorso a tutta la dovuta diligenza.

In presenza di situazioni di crisi, rischio imminente di situazione di crisi e forza maggiore, la proposta prevede delle deroghe al sistema generale. Gli Stati avrebbero la possibilità d'incrementare l'utilizzo e la durata della detenzione in frontiera, di non registrare la domanda di asilo per un periodo più lungo di quello richiesto dalle normative europee, di espandere il campo di applicazione delle procedure di frontiera per l'analisi delle domande di asilo. Una nota positiva riguarda la possibilità di riconoscimento di una forma di "protezione immediata" in determinate circostanze.

Inoltre, all'art. 10 la proposta introduce lo strumento della protezione immediata nelle situazioni di crisi, in sostituzione della protezione temporanea. Tale disposizione è azionabile previa valutazione della Commissione ed a seguito di un atto di esecuzione. In base a tale atto, e per un periodo in esso definito, gli Stati membri possono sospendere l'esame della domanda di protezione internazionale e concedere la protezione immediata a coloro i quali possiedono i requisiti per beneficiarne. Il periodo di sospensione può durare al

massimo un anno e al termine di tale periodo deve riprendere l'esame della domanda di asilo[11].

4.4 La proposta modificata di regolamento "EURODAC"

Il pacchetto di riforma del Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo si conclude con la proposta di modifica del Regolamento Eurodac.

Il Regolamento Eurodac è finalizzato a creare una banca dati per lo scambio delle impronte digitali dei richiedenti asilo ed è costituito da un database digitale in cui vengono salvate e comparate le impronte digitali dei richiedenti raccolte nel momento in cui questi giungono in uno Stato membro e presentano domanda di asilo.

Oltre alle impronte digitali, vengono raccolti dati riguardanti le informazioni sul Paese di origine, il luogo e la data in cui viene presentata la domanda, il sesso, la data del rilievo e quella di trasmissione delle impronte. I dati elencati vengono conservati nell'Unità centrale per un periodo non superiore ai dieci anni, dopodiché devono essere cancellati.

L'accesso all'Eurodac è consentito solo alle autorità competenti, elencate e pubblicate nel Giornale Ufficiale dell'Unione europea, aspetto ben accolto dall'UNHCR, dal momento che garantisce la trasparenza e il rispetto della privacy dei soggetti coinvolti, i cui dati devono essere utilizzati in sicurezza e riservatezza.

Già nel 2016 si cercò di modificare Eurodac, al fine di identificare i migranti irregolari, rilevare informazioni e dati biometrici, nonché estenderne il periodo di conservazione.

---

[11] Camera dei deputati, XVIII legislatura, Documentazione per le Commissioni. Esami di atti e documenti dell'Unione Europea; Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, n. 47, 2001, pp. 31-35

L'attuale proposta, integra tali modifiche e mira a consolidare l'Eurodac, al fine di farla divenire una banca dati a sostegno delle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo.

In sostanza, la riforma è volta a trasformare Eurodac in una banca dati che "conta" i richiedenti; ad introdurre una nuova categoria per le persone sbarcate a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso e a prevedere nuovi campi di applicazione, come quello volto a registrare se è già stata concessa in precedenza l'assistenza al rimpatrio volontario, o il campo volto ad indicare se, a seguito degli accertamenti, la persona sembra costituire una minaccia per la sicurezza interna.

5. Misure integrative dirette alla definizione del nuovo sistema

Ulteriori ambiti di intervento riguardano le operazioni di salvataggio in mare, l'individuazione di canali di ingresso legali e l'ambito di ingresso per motivi di lavoro.

Per quanto concerne le 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 ai fini di ricerca e salvataggio*, la Commissione ha fornito indicazioni in merito all'interpretazione dell'art. 1 della direttiva 2002/90/C, 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 suddetto Stato relativa all'ingresso o al transito degli Stranieri.

La Commissione ha specificato che la suddetta previsione deve essere interpretata nel senso che

"l'assistenza umanitaria prevista dalla legge non può e non deve essere criminalizzata; in particolate 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 dell'UE".

La Commissione affronta, inoltre, il tema relativo ai canali di ingresso.

Con una *Raccomandazione sull'individuazione di percorsi legali per l'accesso alla protezione nell'Unione europea, attraverso la promozione del reinsediamento, l'ammissione umanitaria e di altri percorsi complementari*, suggerisce delle iniziative per quanti necessitano protezione.

Su questi aspetti è ancora pendente il negoziato relativo al pacchetto di riforme del 2016. Va evidenziato che, a causa delle difficoltà generate dall'emergenza pandemica, e in via transitoria fino all'adozione del suddetto regolamento, gli Stati membri sono stati invitati a raggiungere l'obiettivo di reinsediare almeno 29.500 migranti che necessitano di protezione internazionale per un periodo di due anni. La Commissione ha, altresì, raccomandato l'istituzione, o l'ampliamento, dei percorsi legali per i soggetti vulnerabili che necessitano di protezione internazionale.

Per quanto riguarda l'ingresso per motivi di lavoro, le aspettative sono state deluse, dal momento che tale ambito è ancora rimesso in prevalenza agli Stati membri che, ai sensi dell'art. 79, par. 5, TFUE, mantengono "il diritto di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo".

La delusione deriva dal fatto che, sebbene questo settore risulti cruciale per compensare le misure restrittive previste dalla vigente normativa, la Commissione si limita a preannunciare misure di sostegno per gli Stati attraverso il generico riferimento alla predisposizione di programmi di sponsorizzazione privata o comunitaria, alla promozione di partenariati studiati su misura con Paesi terzi per fini

collaborativi, alla previsione di una consultazione pubblica sulla migrazione legale, rendendo evidente quanto forti risultino ancora le resistenze di alcuni Stati membri rispetto all'armonizzazione delle condizioni comuni di ingresso per motivi di lavoro.

6. Le ombre del Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo

Il Nuovo Patto ha raccolto sicuramente più critiche che consensi: con esso la Commissione, dopo anni di attesa ed aspettative, sembra avere optato per una soluzione di compromesso, rinunciando alla realizzazione dell'obiettivo principale, che era quello di ripartire equamente tra i Paesi membri le responsabilità e gli oneri connessi alla gestione del fenomeno della migrazione irregolare.

Sebbene il Nuovo Patto evidenzi sicuramente il tentativo di superare le profonde divergenze derivanti dall'applicazione del sistema Dublino, attraverso la introduzione un sistema più flessibile, che contempli interventi diversificati, molteplici sono le questioni giuridiche che hanno finito per deludere le aspettative; in definitiva "l'innovazione, seppur auspicata tanto nel metodo, che nel merito, non ha avuto luogo"[12].

A ben vedere, sembra che la Commissione abbia adottato un approccio prevalentemente securitario, in cui si ravvisano più elementi di continuità che di discontinuità col passato.

Il *focus* rimane il contrasto all'immigrazione irregolare ed ai movimenti secondari dei richiedenti asilo, unito all'intento di ridurre al massimo gli arrivi, a costo di ricorrere a misure contenitive e di respingimento, oltre che ai trattenimenti.

---

[12] M. Borraccetti , *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità discontinuità col passato,* in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza I, 2021, p. 25.

Come si dirà meglio nelle pagine seguenti, si tratta di un approccio che potrebbe porre a rischio i diritti dei migranti in cerca di protezione internazionale, e in particolare di coloro che rientrano nelle categorie vulnerabili**.**

Proprio con riferimento alla categoria di soggetti vulnerabili, è possibile muovere un'ulteriore critica.

Nonostante il Nuovo Patto rappresenti, nella visione della Commissione, un'opportunità per promuovere, garantire e rafforzare le tutele e la protezione nei confronti dei richiedenti vulnerabili, in conformità alle norme di diritto internazionale riguardanti i rifugiati ed alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il pacchetto di proposte presentato si limita alla previsione di alcuni meccanismi a favore delle categorie in commento dai contorni piuttosto incerti e dal contenuto meramente programmatico.

Si pensi ad esempio alle modifiche proposte in merito alle procedure rapide alla frontiera: la proposta implicherebbe, con riguardo alle categorie di soggetti vulnerabili, "un'esenzione generale delle procedure di frontiera nei casi in cui non possano essere fornite le garanzie necessarie e sarebbero comunque adottate tutte le garanzie necessarie per assicurare che ogni persona sia sottoposta a una valutazione individuale, nel pieno rispetto del principio di *non refoulement* e dei diritti fondamentali".

La proposta, così come viene descritta, pone una serie di problematiche, come nota opportunamente una accreditata dottrina:

"non è chiaro innanzitutto quale sia il criterio applicabile per garantire, alla frontiera, una generale esenzione dei soggetti vulnerabili, soprattutto in considerazione del fatto che la distinzione tra la procedura ordinaria e la procedura accelerata sembrerebbe fondarsi, in modo piuttosto automatico, sul mero presupposto della probabile infondatezza di domande di richiedenti provenienti da Paesi sicuri. Le caratteristiche, le modalità e i tempi della procedura accelerata

condotta in frontiera appaiono peraltro intrinsecamente inidonee ad assicurare la dovuta attenzione all'emersione di vulnerabilità individuali, che richiederebbe tempi adeguati, tendenzialmente confliggenti con la rapidità della procedura. Questo meccanismo finisce in sostanza per determinare una considerevole riduzione delle garanzie individuali sul piano procedurale e giurisdizionale, con evidente rischio di pregiudicare, tra l'altro, proprio un esame effettivo, accurato ed individualizzato di ogni singolo richiedente" [13].

È questa una delle critiche più ricorrenti, mossa in un'ottica di protezione dei diritti della persona.

L'analisi individuale rappresenta infatti una condizione imprescindibile per permettere l'accertamento dell'esistenza di una reale situazione di vulnerabilità e, di conseguenza, la previsione di adeguate misure di accoglienza, in conformità agli *standard* di tutela dei diritti fondamentali.

Nel Nuovo Patto il concetto di vulnerabilità assume un'ulteriore valenza.

Tale nozione viene infatti adottata, in modo piuttosto innovativo, con riferimento alla condizione degli Stati dell'Unione, che, in fase di accoglienza di migranti e richiedenti protezione internazionale, si trovino ad affrontare situazioni di particolare pressione.

Viene dunque introdotta la nozione di "vulnerabilità statale" che richiama inevitabilmente la necessità di predisporre misure improntate alla solidarietà da parte degli Stati membri; e proprio da questa osservazione nasce l'ulteriore e forse la più significativa critica mossa al Nuovo Patto.

Nella prospettiva di un equo coinvolgimento degli Stati membri dell'UE nella gestione del fenomeno immigratorio, si sperava in una radicale, o comunque, significativa modifica del Sistema

---

[13] M. Marchegiani , *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sotto il prisma della nozione di vulnerabilità,* in Eurojus.it, 20.

Dublino, con particolare riferimento al criterio del "Paese di primo ingresso", che da sempre ha rappresentato uno straziante fardello per i Paesi europei come l'Italia, aventi ampio accesso dal Mar Mediterraneo.

Di fatto, però la Commissione, con il Nuovo Patto, ha confermato il criterio pregresso, giungendo, addirittura a fare un passo indietro rispetto alla prospettiva in cui nel 2017 si è mosso il Parlamento europeo nel 2017 per arrivare ad un suo effettivo superamento.

Il compromesso accettato dalla Commissione ha fatto sì che si sia raggiunto soltanto un relativo equilibrio tra le diverse prospettive nazionali e, nella sostanza, ha finito per consentire semplicemente una maggiore attenzione al rafforzamento dei controlli alla frontiera, in vista della limitazione degli ingressi e dei movimenti secondari, senza risolvere la questione fondamentale di garantire una più equa ripartizione tra i Paesi europei degli oneri connessi alla gestione di un fenomeno di enormi dimensioni, garantendo il dovuto apporto ai Paesi di primo arrivo.

Insomma, è ben chiaro come "la condivisione delle responsabilità non si sia tradotta in solide misure dirette a migliorare e potenziare l'accoglienza ma semplicemente nella gestione dei rimpatri e nell'esplicita volontà di disincentivare gli arrivi, soprattutto dei migranti provenienti da paesi con un basso tasso di riconoscimento"[14] .

Il ruolo degli Stati stanziati sulle frontiere esterne dell'UE viene reso ulteriormente oneroso, oltre che attraverso la conferma del criterio del paese di primo ingresso, anche dalla funzione di "guardiani" delle frontiere esterne dell'Unione europea ad essi sostanzialmente.

---

[14] P. De Pasquale , *Il patto sulla migrazione e l'asilo: più ombre che luci, in I Post di AISDUE II, 2020, p. 11.*

Difatti, attraverso le proposte di cui si è parlato nei precedenti paragrafi, a carico degli Stati vengono aggiunti diversi oneri amministrativi: si pensi allo svolgimento delle attività di identificazione e dei controlli di sicurezza alla frontiera esterna attraverso la procedura dello *screening* pre-ingresso, all'organizzazione e gestione di zone di frontiera o di transito destinate al trattenimento di migranti su larga scala, alla predisposizione di rimpatri per i migranti che non presentano le condizioni per ricevere la protezione internazionale.

Ci si domanda se, alla luce di siffatto ampliamento degli oneri a carico degli Stati alla frontiera, le strutture burocratico-amministrative degli stessi siano in grado di assicurare in maniera efficace gli adempimenti richiesti.

Inoltre, la procedura di *pre-screening* mal si concilia con la garanzia del rispetto dei diritti fondamentali della persona, dal momento che i tempi molto brevi previsti per il suo espletamento (cinque giorni), sono incompatibili con l'esigenza di un attento ed approfondito esame delle domande di asilo, nella maggior parte dei casi presentate da soggetti che necessitano di assistenza legale e di un interprete che li affianchi costantemente.

Un ulteriore punto di debolezza del nuovo sistema riguarda la solidarietà, criticabile sotto vari punti di vista.

Il "problema solidaristico" è strettamente connesso all'esistenza nel diritto dell'Unione europea della regola - introdotta in un periodo storico diverso da quello attuale - che radica la competenza a esaminare le domande di protezione internazionale nel Paese di primo ingresso e che pone oggi oneri eccessivamente gravosi a carico degli Stati che si trovano lungo le principali rotte migratorie verso l'Europa (Italia, Grecia, Spagna, Malta e Cipro).

Il patto riconosce, in linea astratta, che tutti gli Stati debbano contribuire al fine di evitare che nessuno si accolli responsabilità sproporzionate, ma si tratta di una regola astratta.

"In altri termini, nel disegnare la nuova solidarietà, la Commissione non solo non ha tenuto conto della posizione del Parlamento europeo del 2017 sulla proposta Dublino IV che chiedeva di abolire il criterio dello Stato di primo ingresso e di predisporre la ricollocazione obbligatoria e permanente di tutti i richiedenti ovunque giunti sul territorio dell'Unione, ma contradice anche la volontà espressa nel Patto di offrire un nuovo inizio"[15] .

La solidarietà tanto sperata e invocata risulta introdotta in un'ottica esclusivamente emergenziale.

Vi è, inoltre, il rischio che, anche qualora la proposta dovesse essere approvata in questi termini, la notevole flessibilità del nuovo sistema solidaristico incentivi veri e propri "rifiuti di solidarietà".

Timore incrementato dal carattere volontario del meccanismo di solidarietà, dall'assenza di una previsione di ricollocamento automatico ed obbligatorio e di sanzioni a carico degli Strati che dovessero sottrarsi al meccanismo.

Non meno serio risulta il problema che deriva dalla espressa previsione di una "via di fuga" dalla solidarietà nelle situazioni di forza maggiore.

Secondo la proposta della Commissione, sono tali le

"circostanze anormali e imprevedibili che sfuggono al loro controllo, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante il ricorso a tutta la dovuta diligenza".

Nel caso in cui si verifichino tali circostanze, come ad esempio durante la pandemia Covid-19, gli Stati possono, non solo prorogare il termine di adozione delle misure di solidarietà, ma addirittura liberarsi dell'obbligo di accettare il trasferimento dei migranti di cui sarebbero responsabili. Trattasi di una scelta contraddittoria, sia

---

[15] G. Morgese, *La nuova solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco*? in Federalismi.it, 2020, p. 24

rispetto al ruolo della Commissione, che, come "guardiana dei Trattati", dovrebbe vigilare sul rispetto delle norme in materia di solidarietà; sia rispetto al complessivo impianto della riforma, giacché uno Stato membro potrebbe invocare circostanze anormali e imprevedibili, ogni qual volta voglia disattendere obblighi di solidarietà non graditi.

Da un ulteriore punto di vista si rileva come la Commissione, per ottenere un "quadro comune per la solidarietà e la condivisione della responsabilità", sembra aver posto in primo piano le esigenze di alcuni Stati, trascurando quelle di altri e, soprattutto, la prospettiva dei richiedenti asilo, le cui opinioni o preferenze non appaiono adeguatamente prese in considerazione nell'ambito delle varie procedure a cui sono sottoposti.

Inoltre, si osserva la totale assenza di una innovativa disciplina delle ipotesi di ingresso legale per ragioni lavorative. Ciò, evidentemente, a causa delle posizioni diverse assunte dai vari Stati membri all'interno del Consiglio. A quanto sopra, si aggiunge il tentativo di usare il reinsediamento, pensato come strumento di solidarietà nei confronti di Stati investiti da rilevanti flussi migratori, come meccanismo di loro regolazione, "idea non solo inadeguata a contribuire a tale gestione ma anche idonea a creare loro problemi soprattutto in congiunzione con l'ipotesi di istituire strutture di accoglienza ove compiere delle valutazioni preliminari sulle idoneità o meno al viaggio verso l'Europa"[16].

Appare evidente che il Patto, così come concepito, difficilmente potrà soddisfare le aspettative di molti, dal momento che "per accontentare tutti, si è finito con lo scontentare tutti".

Un compromesso nel compromesso, ben lontano dal cambiamento auspicato. Sarebbe preferibile una normativa *human oriented,* finalizzata cioè all'effettiva integrazione del migrante, che preveda un

[16] M. Borraccetti , *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità discontinuità col passato,* in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza I, 2021, p. 26.

adeguato numero di canali di ingresso legali; che tenga realmente conto della difficile posizione dei paesi di Primo ingresso e che introduca un meccanismo di solidarietà tangibile e non astratto, dal momento che, come dichiarato da Margaritis Schinas, "non è più tempo di vivere in una casa costruita a metà, è giunto il momento di mobilitarsi a favore di una politica comune europea in materia di migrazione".