



# Incontrare le migrazioni

*Spunti per l'accoglienza  
e inclusione di migranti,  
richiedenti asilo e rifugiati*

a cura di  
Bruno Riccio e Federica Tarabusi



# **Incontrare le migrazioni**

**Spunti per l'accoglienza  
e inclusione di migranti,  
richiedenti asilo e rifugiati**

a cura di  
Bruno Riccio e Federica Tarabusi



Volume pubblicato con il contributo  
del Dipartimento di Scienze dell'Educazione G.M. Bertin  
Università di Bologna – Alma Mater Studiorum

Copyright © 2023

CASA EDITRICE I LIBRI DI EMIL DI ODOYA SRL

ISBN: 978-88-6680-469-7

Via C. Marx 21

06012 Città di Castello (PG)

[www.ilibridiemil.it](http://www.ilibridiemil.it)

# Sommario

Introduzione <i>Bruno Riccio</i>	7
Troppo “forte” o troppo “debole”? Lo stato in Africa <i>Arrigo Pallotti</i>	11
Comunità di destino. La questione della nazione e della cittadinanza nei sistemi politici dell’Africa sub-sahariana <i>Corrado Tornimbeni</i>	27
L’accoglienza dei rifugiati in Africa Il caso ugandese <i>Luca Jourdan</i>	45
Evoluzione della presenza straniera in Italia e politiche migratorie <i>Roberto Impicciatore</i>	63
Il nuovo Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo: verso il futuro guardando al passato <i>Marco Borraccetti</i>	77
Il diritto dell’immigrazione e il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Il forzato passaggio da migranti economici a rifugiati/e <i>Monia Giovannetti e Nazzarena Zorzella</i>	99
Il sistema di welfare in Italia: caratteristiche, evoluzione e limiti di fronte alla sfida dell’immigrazione <i>Maria Teresa Tagliaventi e Dario Tuorto</i>	131

Acrobati sul confine Il ruolo dell'operatore nelle pratiche di accoglienza <i>Maddalena Gretel Cammelli e Federica Tarabusi</i>	157
Migranti e non migranti: accogliere, ospitare e convivere <i>Selenia Marabello e Bruno Riccio</i>	173
Sensibili al genere? Visibilizzazione e invisibilizzazione del genere nel sistema d'asilo in Italia <i>Chiara Pilotto</i>	189
L'ospite inatteso. Il lavoro dell'accoglienza tra competenze e contraddizioni <i>Marta Salinaro e Alessandro Tolomelli</i>	215
Intercultura e cittadinanza globale nei contesti migratori attuali <i>Massimiliano Tarozzi</i>	237
Fare mediazione, oggi. Dalla prevenzione alla trasformazione creativa del conflitto <i>Giovanna Guerzoni e Paola Villano</i>	255
Operare sul campo, immaginare oltre Gli Enti del Terzo Settore come enti di tutela e di promozione di diritti e pratiche nell'asilo e nell'accoglienza <i>Giacomo Rossi</i>	283
Conversazioni A cura di Federica Tarabusi e Maddalena Gretel Cammelli <i>(dialoghi con Virginia Signorini, Elisa Mencacci, Alessandro Zanchettin, Nicola Policicchio)</i>	305
Bibliografia	343

# Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: verso il futuro guardando al passato

MARCO BORRACCETTI

## *Introduzione*

Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo rappresenta il piano strategico individuato dalla Commissione europea per lo sviluppo di tale politica europea nei prossimi anni; la sua origine non va individuata 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<sup>1</sup>.

Il Patto è adottato con una comunicazione, atto tradizionalmente utilizzato dalla Commissione per rendere note le linee strategiche e di indirizzo per lo sviluppo di una politica nel corso della legislatura o in parte di essa (De Bruycker 2020). Diversamente da quanto successo in passato, la sua pubblicazione è stata accompagnata da un cronoprogramma e da una serie di documenti di diversa natura, quali proposte di atti legislativi e raccomandazioni, rivelando così l'intenzione della Commissione di conseguire gli obiettivi indicati in tempi rapidi. In particolare, tra di essi vanno individuati tanto proposte nuove, come quella relativa al regolamento Dublino III, che modifiche di quelle già in discussione nella passata legislatura; in altri casi, invece, la Commissione si è limitata ad adottare raccomandazioni, apparse come indicatori della difficoltà a trovare l'accordo politico tra gli Stati mem-

---

<sup>1</sup> Tra gli altri, si vedano i commenti di De Pasquale (2020), Di Pascale (2020), Thym (2020). Sui differenti profili del Patto si vedano gli speciali New Migration Pact in [eumigrationlawblog.eu](http://eumigrationlawblog.eu) e Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo" in [aisdue.eu](http://aisdue.eu).

bri per l'adozione di atti vincolanti in quegli ambiti specifici, come nel caso degli orientamenti sul contrasto all'immigrazione irregolare<sup>2</sup>.

In generale, il Patto vorrebbe – almeno sul piano del metodo – dimostrare l'intenzione della Commissione di rinnovare la funzione propulsiva all'azione legislativa, negli ultimi anni in parte perduta, con un approccio olistico caratterizzato dall'effettivo legame tra migrazione e asilo.

Tuttavia, un'analisi non superficiale porta a smentire tali intenzioni: infatti, si nota immediatamente come il Patto abbia per oggetto principalmente il contrasto all'immigrazione irregolare, risultando invece sostanzialmente assente la parte sulla migrazione legale<sup>3</sup>; infine, il legame tra migrazione ed asilo riguarda principalmente la prevenzione degli ingressi ed i provvedimenti di rimpatrio conseguenti ai dinieghi opposti alle richieste di protezione internazionale.

Diversi sono gli elementi da prendere in considerazione in un'analisi rivolta all'individuazione delle criticità riconducibili a tre macro-aree: la prima, strettamente collegata al rapporto tra Stati membri e, in particolare, alla solidarietà tra di essi; la seconda, che riguarda la dimensione internazionale, in particolare alle relazioni con gli Stati terzi che occupano una posizione strategica nella dinamica migratoria, siano essi di origine o transito; infine, la terza che guarda alla protezione internazionale, con riferimento tanto al rispetto dei diritti degli interessati che ai criteri funzionali all'individuazione della competenza statale.

### *La discontinuità della solidarietà tra Stati*

La politica europea sull'immigrazione e l'asilo dovrebbe essere, come noto, “governata dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della

---

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione del 23.9.2020, *Orientamenti della Commissione sull'attuazione delle norme dell'UE concernenti la definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*, C/2020/6470, in GUUE C 323 del 1.10.2020, p. 1.

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia a Favilli (2020), che opportunamente sottolinea come questo approccio ignori le posizioni di segno opposto del Parlamento europeo e del Comitato delle Regioni.



responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”<sup>4</sup> (art. 80 TFUE). In concreto, l'applicazione di tale principio ha sempre incontrato delle difficoltà per una diffusa resistenza degli Stati membri a farsi carico della gestione di coloro che negli ultimi anni hanno raggiunto l'Unione europea per vie non regolari ed aiutare così gli Stati alla frontiera esterna<sup>5</sup>.

Il nuovo corso della solidarietà tra Stati membri previsto nel Patto, avrebbe dovuto portare l'equità a divenire “parte integrante del sistema di asilo dell'UE, tenendo conto della 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 singoli Stati membri lasciati a sé stessi”<sup>6</sup>.

Per accertare l'effettiva innovazione si deve ricorrere all'analisi di quanto prospettato dalla proposta di regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo<sup>7</sup>. Proprio la sua lettura indurrà a ritenere che non siano state poste le basi per l'annunciato cambiamento e che, anzi, la solidarietà tra Stati membri continuerà a reggersi su di una base sostanzialmente volontaristica, come sino ad ora è accaduto. In linea generale, il testo presentato non si discosta dalla pluralità di proposte presentate o anche solo semplicemente prefigurate in passato; non è da escludere che questo vada ricondotto al tentativo di garantire un ampio consenso al momento della sua approvazione da parte del Consiglio, al di là della maggioranza qualificata richiesta dai Trattati.

Incluso nel capo I, sui meccanismi di solidarietà, l'art. 45 della proposta citata individua innanzitutto i contributi, cui si riferisce l'art. 5.1.d), attraverso i quali questa potrebbe manifestarsi esclusivamente quando uno

---

<sup>4</sup> Sul principio di solidarietà come previsto dall'art. 80 TFUE si vedano, tra gli altri, Morgese (2018), Thym, Tsourdi (2017) e Marin (2020).

<sup>5</sup> Sul rapporto tra l'art. 80 TFUE e l'art. 2 TUE si rinvia a Morgese (2020).

<sup>6</sup> *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 7.

<sup>7</sup> Proposta del 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]*, COM (2020) 610 finalj.

Stato membro sarà soggetto a pressioni migratorie o a sbarchi in seguito ad operazioni di soccorso in mare; pur se non mancano quelli limitati ad un supporto logistico e finanziario, i più rilevanti sono evidentemente la ricollocazione e i rimpatri sponsorizzati. Nel primo caso, si guarda “al trasferimento di un cittadino di paese terzo o di un apolide dal territorio di uno Stato membro beneficiario al territorio di uno Stato membro contributore”<sup>8</sup>, mentre nel secondo caso “gli Stati membri fornirebbero allo Stato membro sotto pressione tutto il sostegno necessario per rimpatriare rapidamente coloro che non hanno il diritto di soggiornarvi, mentre lo Stato membro “sponsor” si assumerebbe la piena responsabilità se il rimpatrio non fosse effettuato entro un periodo stabilito”<sup>9</sup>. Lo Stato beneficiario risulterebbe quindi sollevato dagli oneri di alcuni tipi di gestione, pur se dopo un determinato periodo di tempo.

Il ricollocamento consiste, dunque, nel trasferimento di un cittadino di Stato terzo dallo Stato di ingresso beneficiario allo Stato contributore. Il ricorso a tale strumento ha luogo se collegato ad operazioni di soccorso in mare, oppure al verificarsi di una pressione migratoria accertata dalla Commissione, come conseguenza di una eccezionale situazione di crisi<sup>10</sup>, anche solo potenziale e tale da poter rendere inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e da produrre “gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo”<sup>11</sup>.

La previsione di un sistema ordinario indica l’intenzione di prevedere forme di ricollocamento permanenti, che vadano al di là delle situazioni di emergenza e che coinvolgano gli Stati membri diversi da quelli di arrivo e

---

<sup>8</sup> Art. 2, lett. U) della Proposta di Regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione, cit.

<sup>9</sup> *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, cit., p. 7.

<sup>10</sup> Art. 2.1 della Proposta del 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo*, COM(2020)613 final. Ad essa si aggiunge la Raccomandazione (UE) 2020/1366 della Commissione del 23.9.2020 *su un meccanismo dell’UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione (programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione)*, in GUUE L 317 del 1.10.2020, p. 26.

<sup>11</sup> Art.1.2. a)-b) della proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore, cit.

sbarco (Pistoia 2020a); in tal modo si avrebbe un'effettiva applicazione della solidarietà nell'equa condivisione delle responsabilità e non vi sarebbe più la necessità del ricorso ad accordi bilaterali tra Stati membri conclusi al di fuori della cornice unionale<sup>12</sup>.

Come accennato in precedenza, un'alternativa al ricollocamento è il rimpatrio sponsorizzato; l'art.2 della proposta di regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo si limita ad individuare le caratteristiche di Stato beneficiario e Stato sponsor, mentre rinvia all'art. 55 per individuare le caratteristiche della sponsorizzazione<sup>13</sup>. In particolare, il primo sarà il destinatario delle misure di solidarietà previste nella proposta di regolamento e poste in essere da altri Stati membri; lo Stato sponsor è, invece, "quello che si impegna a effettuare il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare a beneficio di un altro Stato membro".

Secondo l'art. 55.4 rientrano sotto l'ombrello del rimpatrio sponsorizzato diverse misure dalla natura meramente logistica quali: a) la consulenza in materia di rimpatrio ed integrazione dei cittadini di Stati terzi in posizione irregolare; b) l'assistenza logistica o finanziaria e altri tipi di assistenza materiale o in natura, compresa la reintegrazione, ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e che sono disposti a partire volontariamente; c) la guida o sostegno al dialogo politico e agli scambi con le autorità dei paesi terzi al fine di agevolare la riammissione; d) contattare le autorità competenti dei paesi terzi al fine di verificare l'identità dei cittadini di paesi terzi e ottenere un documento di viaggio valido; e) organizzare, per conto dello Stato membro beneficiario, le modalità pratiche di esecuzione del rimpatrio, quali voli charter o di linea o altri mezzi di trasporto verso il paese terzo di rimpatrio. Tali forme di aiuto non sottraggono comunque lo Stato beneficiario agli obblighi che gli derivano dalla direttiva rimpatri quali, ad

---

<sup>12</sup> Si pensi alla Dichiarazione comune di intenti su una procedura di emergenza controllata del 23.9.2019, meglio nota come Dichiarazione di Malta. Per una prima analisi si veda il commento di Carrera e Cortinovis (2019) e Di Filippo (2019).

<sup>13</sup> Art. 2, lett. t) della Proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, cit.

esempio, l'obbligo di adottare i relativi provvedimenti di allontanamento ovvero di riconoscere garanzie e diritti in essa contenuti.

Risulta quindi evidente che la sponsorizzazione comporterà una forma di ausilio, alla quale però solo dopo molto tempo potrebbe seguire un pieno trasferimento di responsabilità in capo allo Stato sponsor; al contempo, quest'ultimo dovrebbe porre a disposizione del beneficiario la propria rete di conoscenze fondata sugli accordi conclusi con gli Stati terzi. In pratica, guardando soprattutto agli Stati mediterranei, questo fa dubitare sull'effettiva utilità della disposizione a loro vantaggio, poiché sono proprio questi ad avere concluso – ad esempio – il più ampio numero di accordi di riammissione con gli Stati terzi della sponda Sud o dell'afrika subsahariana.

Guardando all'applicazione *ratione personae*, secondo l'art. 55 il rimpatrio sponsorizzato riguarda cittadini di Stati terzi in posizione irregolare che si trovano nello Stato membro beneficiario; il tempo a disposizione perché questo abbia luogo è di 8 mesi dall'adozione del regolamento d'esecuzione della Commissione che accerta la situazione di crisi; in caso di insuccesso, lo Stato sponsor dovrebbe a quel punto farsene carico, trasferendo sul proprio territorio l'interessato al rimpatrio. Un periodo di tempo ridotto a 4 mesi al verificarsi di situazioni di crisi e di forza maggiore<sup>14</sup>, caratterizzate da eccezionali afflussi di persone nello Stato membro beneficiario e tali da minacciare l'efficacia del sistema di asilo e accoglienza, nonché di rimpatrio. Tuttavia, la lettura del dato temporale relativo al rimpatrio sponsorizzato, da compiersi unitamente al resto della procedura, consente di osservare che -in realtà – l'interessato rimarrà per un periodo non trascurabile, pari a circa 12 mesi, sul territorio dello Stato membro beneficiario; si deve infatti computare il decorso del tempo dal momento dell'ingresso irregolare nel territorio dello Stato ed alla luce degli atti che la Commissione andrà ad adottare<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Art. 2.7 della Proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore, cit.

<sup>15</sup> Il calcolo del periodo di permanenza unisce, al periodo massimo di 8 mesi previsto dall'art. 55.2, il tempo necessario alla Comunicazione per elaborare ed adottare la propria relazione sulla pressione migratoria ex art. 51 e l'atto d'esecuzione ex art. 53; agli Stati membri, per indicare ex art.52 i contributi che vogliono fornire ricevuta la richiesta della Commissione; allo Stato sponsor, per confermare il trasferimento e procedere allo stesso ex art.57.

L'obiettivo, quindi, di ridurre la pressione sugli Stati di primo ingresso risulterebbe difficilmente raggiungibile, per lo meno nel breve periodo.

Il fattore temporale è inoltre influenzato dalla complessità amministrativa prevista dal sistema, prima fra tutte l'interazione tra le autorità competenti dello Stato beneficiario e quelle degli Stati sponsor. Se si guarda alla procedura nel suo complesso, ci si rende conto di alcune forti criticità: il periodo di permanenza del soggetto sul territorio dello Stato non dipende solamente dall'azione proattiva degli Stati coinvolti, ma anche dal coinvolgimento di diverse amministrazioni: la Commissione, chiamata ad un continuo rapportarsi con gli Stati membri per adottare gli atti previsti dalla proposta, che richiedono delle risposte statali; le diverse amministrazioni degli Stati membri, incaricate della redazione dei piani di solidarietà a monte ed a valle del regolamento di esecuzione della Commissione; le amministrazioni degli Stati sponsor e beneficiario, che con un dialogo continuo dovranno garantire l'effettività del supporto sponsorizzato. A ciò, si aggiunga che lo Stato sponsor potrà sempre rifiutare il trasferimento dell'interessato, invocando l'esistenza di un pericolo per la propria sicurezza interna, anche a fronte di una garanzia prodotta dallo Stato beneficiario in merito all'insussistenza di ipotesi di questo tipo<sup>16</sup>.

Un forte limite al funzionamento del descritto sistema di solidarietà è dato dall'assenza di disposizioni funzionali al rispetto degli obblighi assunti dai singoli Stati membri, quale che sia lo strumento cui si è deciso di ricorrere. In secondo luogo, gli Stati membri potrebbero essere tentati di privilegiare al ricollocamento il mero sostegno logistico o la sponsorizzazione dei rimpatri, che riguarda persone che si trovano nello Stato beneficiario e che, come si è visto, solo dopo un non breve periodo di tempo verrebbero trasferite nello Stato di sponsorizzazione. Non si ravvisa, dunque, una particolare novità rispetto al passato. Il mero sostegno logistico, infatti, non potrà rappresentare una soluzione accettabile dal punto di vista della solidarietà nell'equa condivisione di responsabilità, che potrebbe effettivamente veri-

---

<sup>16</sup> Sul punto si guardi all'art. 57, co. 2-6-7 della Proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, cit.

ficarsi solo con un meccanismo europeo di presa in carico dei cittadini, al di là del loro status, e non fondato sulla volontarietà statale.

### *La proiezione esterna del Patto.*

La collaborazione internazionale caratterizza trasversalmente il nuovo Patto: appare evidente quanto il legame con gli Stati terzi sia strategico, vista l'importanza di massimizzarne gli effetti anche ai fini di una migliore regolazione della migrazione regolare e al di là del solo aspetto repressivo. In tale contesto, oltre all'assenza della rappresentazione degli interessi delle persone coinvolte, cui si accompagna quella della ricerca e del contrasto delle cause strutturali della migrazione, quanto descritto non consente di individuare novità rispetto al passato. Non variano, infatti, le forme di collaborazione nella gestione dell'immigrazione, concluse tanto dagli Stati membri che dall'Unione europea con Stati terzi, che consistono prevalentemente in accordi di riammissione che pongono in relazione il contrasto all'immigrazione irregolare, basato principalmente sulla cooperazione nelle operazioni di rimpatrio e sul controllo delle frontiere, con la facilitazione nel rilascio dei visti d'ingresso per i propri cittadini, principalmente attraverso la liberalizzazione di quelli di breve durata<sup>17</sup>. Un modello che ha mostrato la propria inidoneità, anche per la contemporanea mancanza di un'adeguata disciplina relativa alla mobilità di lungo periodo che, pur se inclusa tra le competenze dell'Unione dall'art. 79 TFUE, è lasciata quasi esclusivamente nella disponibilità degli Stati membri.

La descritta condizionalità ha infatti caratterizzato la politica dell'Unione nel corso del tempo; già nel 2002 la Comunicazione della Commissione sulla politica comunitaria sul rimpatrio<sup>18</sup> invitava a riflettere sugli incentivi da adottare per assicurarsi una continua collaborazione degli Stati terzi, vista la scarsa efficacia del ricorso alla leva dei visti<sup>19</sup>; misure di diversa natura, ri-

---

<sup>17</sup> Cassarino (2020) ricorda come siano più di 320 gli accordi di riammissione conclusi dagli Stati membri, nell'esercizio di attività riconducibili al diritto dell'Unione.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione del 14.10.2002, *su una politica comunitaria in materia di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, COM(2002) 564 definitivo.

<sup>19</sup> Comunicazione sulla politica comunitaria in materia di rimpatrio, *cit.*, p. 26.

conducibili ad altre politiche comunitarie, quali espansione del commercio, assistenza tecnica/finanziaria ed aiuti supplementari allo sviluppo (Cassarino 2020), sarebbero risultate più opportune.

Il limite del ricorso ai visti quale incentivo alla collaborazione nelle operazioni di riammissione è stato di nuovo sottolineato nel Piano d'azione sul rimpatrio del 2015, risultando le agevolazioni offerte non sufficientemente attraenti rispetto alle agevolazioni generali previste dal regolamento dell'UE in materia di visti<sup>20</sup>, soprattutto per gli Stati della sponda meridionale del Mediterraneo, che non hanno nemmeno la prospettiva dell'adesione, fattore di indubbia spinta alla cooperazione<sup>20</sup>.

Nonostante ciò, il nuovo Patto e i documenti ad esso collegati continuano ad includere l'uso dei visti con inalterata finalità e caratteristiche, senza illustrare compiutamente le ragioni che giustifichino il ricorso a questo orientamento. Tra l'altro, esso ignora completamente la fondamentale funzione di contrasto alla povertà che deriva dallo stesso fenomeno migratorio e che consente di comprendere la riluttanza dei Paesi di origine alla cooperazione sui rimpatri con i Paesi europei<sup>21</sup>. L'attenzione a questo contesto consentirebbe di leggere in modo diverso anche il minimo successo dei cosiddetti rimpatri volontari assistiti, caratterizzati da finanziamenti destinati a misure di integrazione nei luoghi di origine o provenienza.

Va inoltre aggiunto che, pur se il rapporto con gli Stati terzi viene considerato strategico nella gestione efficace della migrazione regolare, solamente una minima parte del Patto e delle misure proposte riguarda percorsi legali di accesso, con i pochi esistenti sbilanciati verso la cd. migrazione altamente qualificata e perciò non del tutto corrispondenti con gli interessi degli Stati d'origine dei migranti; tuttavia, la ribadita volontà e necessità di attirare talenti non dovrebbe restringere l'obiettivo al sostegno di questa sola categoria, bensì includere un'azione della quale possano beneficiare anche coloro che – almeno in partenza – qualificati non sono (Di Pascale 2021).

La possibile individuazione dell'art. 79 TFUE come base giuridica, rende

---

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione del 9.9.2015, *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*, COM(2015)453, p. 16.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 4.

evidente che le resistenze per sviluppare una politica efficace in tale direzione non sono legate al piano delle competenze, bensì di natura politica: infatti, la maggioranza degli Stati membri è dichiaratamente contraria all'inclusione di altre categorie di migranti individuate sulla base della qualifica posseduta, diversamente da quanto sostenuto anche dal Parlamento europeo e dalla Commissione che, nell'Agenda per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza<sup>22</sup>, sottolineò l'importanza del contributo dei migranti regolari all'incremento delle conoscenze e del dinamismo nell'Unione europea, evidenziando come la migrazione legale (o regolare) debba essere parte integrante di una strategia che guardi alla gestione della migrazione<sup>23</sup> anche in funzione della crescita economica del continente e delle economie nazionali<sup>24</sup>.

Appare peraltro evidente che la previsione di una regolamentazione chiara, semplificata e uniforme d'accesso agli Stati membri dell'Unione anche per la cd. migrazione economica, potrebbe contribuire al contrasto all'immigrazione irregolare ed ai profitti delle reti criminali, alla riduzione delle vittime ed anche alla diminuzione dei casi di abuso del sistema di protezione internazionale, cui si cerca di far ricorso per giungere e rimanere negli Stati membri.

Va ancora notato che le prospettate ipotesi riconducibili alle vie di accesso all'Unione sono prevalentemente legate alla protezione internazionale<sup>25</sup>: il dichiarato obiettivo del Patto, e della raccomandazione ad esse dedicata, è duplice e riguarda la tutela dei soggetti interessati, unita al sostegno degli Stati terzi riguardati da consistenti flussi migratori. Quanto proposto dalla Commissione è presente nel dibattito sin dall'inizio di questo secolo,

---

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione dell'1.7.2020, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, COM (2020)274 final.

<sup>23</sup> Presidency discussion paper, del 28.10.2020, n. 12272/20, *A new way forward on European Migration and Asylum Policy*, punti 20-21.

<sup>24</sup> Presidency discussion paper, del 16.10.2020, *The future of legal migration in the EU: state of play and possible way forward*, n. 12026/20, p. 5 e ss.

<sup>25</sup> Per un'analisi di dettaglio delle vie legali di accesso, così come richiamate nel Patto, mi permetto di rinviare a Borraccetti (2020); in merito al periodo antecedente il Patto si rinvia a Gatta (2018).



quando vennero ipotizzate le cd. *Protected Entry Procedures*, che avrebbero dovuto portare ad una razionalizzazione dei viaggi verso l'Europa e alla conseguente riduzione della pressione sugli Stati terzi, consentendo spostamenti in condizione di sicurezza, previa presentazione di una domanda presso le rappresentanze diplomatiche<sup>26</sup>. Un progetto che non vide la luce per la contrarietà di ampia parte degli Stati membri e che differisce dalla proposta attuale perché questa seconda prevedrebbe il coinvolgimento delle sedi diplomatiche degli Stati membri interessati solo una volta individuati i beneficiari del reinsediamento e non anche a monte dell'intero processo.

Se le misure riconducibili alle vie legali per attività lavorativa si potranno reggere sull'art. 79 TFUE che – nell'ottica di “una gestione efficace dei flussi migratori” e dell’ “equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri” (art. 79, par. 1, TFUE) – prevede la competenza dell'Unione ad individuare condizioni e disposizioni relative all'ingresso sul territorio degli Stati membri anche per il soggiorno di lunga durata e per l'esercizio della mobilità intraeuropea<sup>27</sup>, quelle riguardanti la protezione internazionale lo faranno sull'art. 78 TFUE e, in particolare, sulle lettere d) e g) del suo secondo comma, che guardano rispettivamente alla possibilità di porre in essere procedure comuni per l'ottenimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria ed a quella di avviare forme di partenariato e cooperazione con Stati terzi “per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea”. Il ricorso a tale base giuridica è stato già opportunamente ipotizzato nella proposta di regolamento sull'istituzione di un quadro unionale sul reinsediamento<sup>28</sup>, discussa nel periodo 2016-2018, diretta a prevedere un sistema generale e permanente, non più legato ad una situazione di emergenza. Nonostante un accordo

---

<sup>26</sup> Sul punto si vedano Carrera, Cortinovis (2019) Savino (2018), Van Selm (2004), Noll (2002). Si rinvia anche alla bibliografia in questi lavori segnalata.

<sup>27</sup> Art. 79.2 lett. a) e b).

<sup>28</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016, *che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM(2016) 468 inal. Tale proposta è stata, tra gli altri, commentata dai lavori di Carrera, Cortinovis (2019); Savino (2018); oltre che da de Boer, Zieck (2020).

fosse inizialmente stato raggiunto, il Consiglio tentò successivamente di ridiscutere il testo e, preso atto della ferma posizione del Parlamento europeo, comunicò l'intenzione di procedere alla sua adozione in un contesto a pacchetto, accompagnandolo ad altre proposte sull'asilo: la loro adozione non ebbe però luogo.

Sul piano contenutistico, la raccomandazione individua come strumenti per la realizzazione dei propri obiettivi<sup>29</sup> il reinsediamento, le ammissioni e i corridoi umanitari, oltre ad altri percorsi complementari ed il ricorso a disposizioni in origine adottate con altra finalità.

Il suo obiettivo principale, invece, è il sostegno agli sforzi profusi dagli Stati membri per aprire e rafforzare canali legali e sicuri di viaggio per coloro che necessitano di protezione internazionale, che verrebbe raggiunto anche con il contributo alla realizzazione di spazi dedicati alla loro tutela nei paesi di transito, di destinazione e di primo asilo. Tale *escamotage* linguistico nasconde verosimilmente l'intenzione di creare vere e proprie zone cuscinetto esterne all'Unione, ove migranti e richiedenti protezione internazionale dovranno attendere il loro momento per un passaggio sicuro – in termini di protezione dal pericolo e di certezza dell'ingresso – verso uno degli Stati membri. Una soluzione che avrebbe in realtà il vero fine di ridurre drasticamente il numero di arrivi alle frontiere esterne dell'Unione in nome della tutela dei diritti delle persone, provvedendo ad una sorta di esternalizzazione della protezione internazionale, di modo che solo un numero ridotto di questi sia in grado di giungere effettivamente in Europa senza aver fatto domanda e senza esser stato valutato altrove. In pratica, si guarderebbe al sistema della protezione internazionale come strumento di regolazione degli arrivi più che come presidio per la tutela dei diritti umani.

Primo tra gli strumenti descritti, il reinsediamento è caratterizzato dall'accoglienza volontaria negli Stati membri di soggetti bisognosi di protezione internazionale; oltre a rappresentare una via sicura di arrivo nei paesi europei, dovrebbe costituire anche un modo concreto per alleggerire la pressione sui paesi terzi prossimi al luogo dell'emergenza ed idoneo a depotenziare

---

<sup>29</sup> Raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit.

il potere dei trafficanti di uomini; un'idea che sembra ignorare il fattore di attrattività che avrebbe nella regione circostante lo Stato terzo interessato e che comunque si scontra con la risibilità dei numeri, rispetto alle esistenti necessità. Non prevedendo una sua definizione, per individuarne le caratteristiche si può richiamare, tra varie norme, la citata proposta di regolamento per un quadro europeo di reinsediamento, che lo identifica come “l'ammissione di cittadini di paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale da un paese terzo verso il quale o all'interno del quale sono stati sfollati, nel territorio degli Stati membri, allo scopo di accordare loro protezione internazionale”<sup>30</sup>. Nel testo proposto emerge con chiarezza il legame col contrasto dell'immigrazione irregolare: tra le sue disposizioni, infatti, si richiamano l'obiettivo della riduzione dell'ampio numero di arrivi irregolari (art.3, lett. b) e, tra i criteri guida per l'individuazione dei luoghi da dove operare (art. 4, lett. c e d), il riconoscimento della cooperazione tra Stati a condizione che collaborino attivamente nei rimpatri e nel controllo delle frontiere.

Una conferma, quindi, che il ricorso al reinsediamento non viene visto solo in via complementare alle misure di protezione riconosciute in Europa, ma anche in funzione della regolazione dei flussi migratori (Favilli 2020); restano comunque i dubbi sull'effettiva sua praticabilità in numeri più consistenti rispetto alle 30.000 persone da reinsediare previste nel 2020-2022<sup>31</sup>, esposte a scelte arbitrarie da parte delle autorità statali deputate all'individuazione di coloro che andranno ad ospitare ed i cui interessi non pare possano essere presi seriamente in considerazione.

Per aumentare e stimolare l'accoglienza di soggetti bisognosi di protezione da parte degli Stati membri, anche guardando alla loro integrazione nella

---

<sup>30</sup> Proposta di Regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit.

<sup>31</sup> Come si evince dal punto 10) delle motivazioni della Raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit., a causa della situazione pandemica dovuta a COVID19, tale programma di reinsediamento è stato esteso – a cifre invariati – a tutto il 2021 per consentire agli Stati membri “di rispettare gli impegni assunti in precedenza”.

comunità di riferimento<sup>32</sup>, la raccomandazione sollecita il ricorso anche ad altre forme di accesso regolare e sicuro quali l'ammissione umanitaria e la sponsorizzazione da parte di comunità e privati<sup>33</sup>, con particolare attenzione agli appartenenti a categorie vulnerabili<sup>34</sup>. Non è difficile immaginare che rientrino tra queste ipotesi anche i corridoi umanitari organizzati da alcune comunità religiose, come nel caso della Chiesa Valdese o della comunità di Sant'Egidio<sup>35</sup>, od anche i cosiddetti corridoi universitari.

L'ammissione umanitaria riguarderebbe quindi varie forme di sponsorizzazione e accesso, che per favorire l'integrazione andrebbero anche a vantaggio dei familiari<sup>36</sup> dei beneficiari di protezione (Carrera e Cortinovis 2019), andando quindi oltre la mera temporaneità<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> In tal senso si esprime anche il recente *Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, COM(2020) 758, pubblicato dalla Commissione europea il 24.11.2020, che, a p. 8 e p. 21, sottolinea l'importanza dell'investimento e dell'approccio di lungo periodo, guardando al successo dell'integrazione anche cominciando a prepararla prima dell'arrivo degli interessati sul territorio degli Stati membri.

<sup>33</sup> In particolare, si guardi al punto 21 della Raccomandazione, cit.

<sup>34</sup> Pur se Patto e Raccomandazione, per ovvie ragioni, non arrivano ad individuare specificamente i soggetti vulnerabili, è opportuno riferirsi alla dir.2011/95, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13.11.2011, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, in GUUE L 337, pp. 9 e ss., che – al suo art. 20 – li individua ne “i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”. Sul punto si veda Marchegiani (2020).

<sup>35</sup> Secondo quanto riportato, a partire dal 2016 tale progetto ha consentito l'arrivo di 2800 persone; in merito si rinvia a [www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html](http://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html) ed a <https://www.mediterraneanhope.com/corridoi-umanitari/>. Su questo tipo di azioni Ricci (2020).

<sup>36</sup> Punti 11-12 della raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit.

<sup>37</sup> Infatti, secondo l'art. 2, lett. b) del regolamento AMIF, cit., gli i programmi di ammissione umanitaria diversi dal reinsediamento consistono in “un processo ad hoc mediante il quale uno Stato membro ammette cittadini di paesi terzi a soggiornare temporaneamente nel suo territorio al fine di proteggerli da crisi umanitarie urgenti a seguito di

## ***Patto e protezione internazionale: strumento regolatore o tutela dei diritti?***

Il terzo e ultimo aspetto dell'analisi riguarda la parte che andrà ad influenzare la gestione della protezione internazionale, con particolare attenzione alla i) procedura di frontiera, che collega la procedura d'asilo ai rimpatri da svolgere velocemente e al ii) criterio per l'individuazione dello Stato membro competente a decidere sulla domanda di protezione internazionale.

In via preliminare, si osserva una certa miopia nel guardare alle ragioni che in futuro potrebbero spingere cittadini di altre parti del globo a muovere verso l'Europa per ottenere protezione; non si può infatti ignorare che, è stata persa l'occasione, forse l'ennesima, per guardare ai fattori ambientali e climatici quali elementi di condizionamento degli spostamenti di persone negli anni a venire.

La procedura di frontiera rischia di dimostrarsi idonea a porre in seria discussione il rispetto dei diritti degli interessati, pur riconoscendo il legittimo interesse degli Stati membri a provvedere a soluzioni celeri di allontanamento; la proposta pubblicata contestualmente al Patto<sup>38</sup> ne prevede l'applicazione ad alcuni gruppi di soggetti predeterminati, portando al rimpatrio immediato di coloro non titolati ad entrare nel territorio dello Stato membro interessato. Va tuttavia notato che la velocità è difficilmente compatibile con l'esame accurato di una domanda oltre che potenzialmente idonea a danneggiare tanto coloro che hanno bisogno di tempo per informare circa, o trasmettere adeguatamente, le ragioni che li portano a scappare dal loro territorio d'origine o di residenza, che tutte le persone in posizione vulnerabile che – proprio perché soggetti ad un esame veloce – potrebbero vedersi negati i diritti ad essi riconosciuti dal diritto dell'Unione poiché appartenenti a determinate categorie.

Il passaggio preliminare rispetto all'applicazione della procedura di fron-

---

eventi come capovolgimenti politici o conflitti”.

<sup>38</sup> Proposta modificata del 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, COM(2020) 611 final.

tiera è rappresentato dall'esecuzione degli accertamenti sull'identità degli interessati, da compiersi prima dell'ingresso sul territorio dello Stato attraverso uno *screening*<sup>39</sup>, che consisterà in una procedura svolta alle frontiere esterne dell'Unione nei confronti dei cittadini non europei che hanno attraversato la frontiera in modo non autorizzato, nei confronti di chi richiede asilo durante i controlli di frontiera ma privo dei requisiti per l'ingresso e, infine, di coloro che sbarcano in seguito alle operazioni di ricerca e soccorso in mare<sup>40</sup>.

L'obiettivo dichiarato è quello di rafforzare i controlli sulle persone che stanno entrando nello spazio Schengen, assegnandole al contempo ad una chiara e precisa procedura, accelerando in tal modo il processo per la determinazione del loro status<sup>41</sup>; nel caso delle frontiere terrestri, non pare errato pensare che questi si vadano a svolgere in prossimità dei varchi di confine normalmente esposti ai flussi di ingresso mentre, nel caso delle frontiere marittime, questo potrebbe richiedere l'individuazione di infrastrutture nei pressi dei porti che rappresentano i principali punti di sbarco, magari ricorrendo ai cd. centri *hotspot*.

La descritta azione di *filtrage*, attraverso l'identificazione delle persone e l'inserimento dei loro dati nelle banche dati EURODAC<sup>42</sup> e SIS, dovrebbe

---

<sup>39</sup> Proposta del 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, COM(2020) 612 final*. Un'annotazione linguistica anche in questo caso: l'obiettivo della norma appare in tutta la sua finalità nella versione francese, che nel titolo richiama un "*filtrage des ressortissants de pays tiers*", mentre è attenuata in quella italiana, che parla di accertamenti; la versione inglese usa invece la parola *screening*.

<sup>40</sup> Con riferimento alle operazioni di ricerca e soccorso in mare, il Patto è accompagnato dalla Raccomandazione (UE) 2020/1365 della Commissione del 23.9.2020 *sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso*, in GUUE L 317 del 1.10.2020, p. 23, che cerca di spingere gli Stati membri ad una cooperazione nel soccorso in mare includendo anche le navi di "soggetti privati che possiedono o gestiscono navi", come ad esempio alcune ONG.

<sup>41</sup> *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 7.

<sup>42</sup> EURODAC è oggetto della Proposta modificata dle 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento*

contribuire al monitoraggio delle presenze sul territorio, limitandone le possibilità di sottrarsi ai controlli ed alla registrazione nello Stato di arrivo; in questo modo si cercano di ridurre i cosiddetti movimenti secondari, fenomeno che negli ultimi anni ha influenzato in modo determinante la gestione dei controlli alle frontiere interne dell'area Schengen, con forti dubbi sulla legalità delle azioni statali poste in essere per limitarli.

La prospettata nuova procedura di frontiera si applicherà, *ratione personae*, innanzitutto: i) a chi è giunto per via irregolare; ii) a chi costituisce un rischio per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico oppure, nel caso di richiedenti protezione internazionale, a chi ha fornito informazioni o documenti falsi; iii) infine, a quei richiedenti che provengono da un Paese i cui cittadini si sono visti accogliere le richieste nel 20% dei casi<sup>43</sup>.

I due ultimi punti sono indubbiamente meritevoli di attenzione. Guardando alla seconda ipotesi, va osservata la sostanziale equiparazione tra chi richiede protezione internazionale fornendo documenti o informazioni non veritiere e chi rappresenta un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico attraverso un'associazione invero pericolosa; in tale caso, desta perplessità la proporzionalità della misura, che porta gli eventuali interessati a subire le stesse conseguenze pur sussistendo una chiara distinzione tra i comportamenti contestati: non sembra infatti che un'omissione sulle proprie generalità, sulle informazioni sulla propria esperienza o in merito al possesso di documenti, siano azioni comparabili con quelle idonee a minacciare la sicurezza interna o l'ordine pubblico dello Stato.

La terza ipotesi, invece, collega l'essere sottoposti alla procedura di frontiera ad un dato statistico, ovvero il fatto che non più del 20% delle domande d'asilo proposte dai concittadini del richiedente abbia ottenuto riscontro

---

*sulla gestione dell'asilo e della migrazione] e del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sul reinsediamento], per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818, COM(2020)614 final; per un commento si rinvia a Marinai (2020).*

<sup>43</sup> Proposta modificata per una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, *cit.*, Punto (5) e punto (14).

positivo. In tal caso, qualora – come sembra<sup>44</sup> – il calcolo si basasse sulle sole decisioni amministrative, escludendo quindi le ipotesi di riforma che sono conseguenza di un provvedimento giurisdizionale, si ignorerebbero quei casi in cui il giudice si è pronunciato in senso favorevole all'interessato, accertando l'esistenza di vizi nel diniego all'ingresso opposto dalle autorità amministrative competenti; per assurdo, proprio tali vizi andrebbero a condizionare la scelta della procedura da applicare, in futuro, ad altri cittadini del medesimo Paese; inoltre, tanto l'individualità della domanda che quella della successiva valutazione sembrano poste (illegittimamente) in discussione da un parametro che ha piuttosto le caratteristiche di una valutazione preliminare collettiva.

Nel corso della procedura di frontiera, l'interessato non avrà accesso al territorio dell'UE o, meglio, dovrebbe essere ospitato in strutture poste in prossimità delle frontiere, idonee ad ospitarlo in attesa della risposta<sup>45</sup>. Ci si troverà innanzi ad una forma di trattenimento molto simile a quella prevista dalla direttiva rimpatri per coloro destinati all'allontanamento<sup>46</sup>, con una (eufemisticamente) forte limitazione della libertà personale di movimento.

L'importante differenza, però, è che quanto previsto dalla direttiva 2008/115 riguarda persone destinate al rimpatrio perché prive di titolo a rimanere nel territorio dello Stato membro interessato (Pistoia 2020b), mentre nel caso della procedura di frontiera potrebbe trattarsi di persone che hanno richiesto protezione internazionale e che verrebbero private almeno inizialmente dei diritti ad essi spettanti. Inoltre, chi ha visto accertata la propria posizione irregolare ed ha optato per il rimpatrio volontario,

---

<sup>44</sup> Al di là del dato letterale, val la pena notare che tale indirizzo caratterizzava anche le decisioni di ricollocamento, *cit.*, nella parte riguardante i criteri per l'individuazione dei soggetti in chiaro bisogno di protezione. In entrambi i casi si trattava dell'art.3.2.

<sup>45</sup> Sulla natura fittizia di questo non ingresso si guardi il commento di ASGI, *Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo. Le criticità alla luce del contesto italiano*, dell'8.1.2021, [www.asgi.it](http://www.asgi.it), nel quale si paventa anche la possibile elusione degli obblighi che derivano dalla direttiva rimpatri.

<sup>46</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, in *GUCE* L 348 del 24.12.2008, pp. 98–107; la sua parte IV, artt. 15-18, è dedicata al trattenimento ai fini dell'allontanamento.



potrebbe non essere destinato ai centri di permanenza temporanea e resterebbe libero di muoversi, pur se con limitazioni territoriali, in attesa della partenza; invece, il richiedente protezione internazionale assoggettato alla procedura di frontiera sarà trattenuto nelle indicate strutture in attesa di una risposta, in un limbo giuridico indefinito oltre che in una posizione di forte limitazione della libertà personale. In tal caso, alcuni problemi di compatibilità potrebbero porsi rispetto all'art. 8 della direttiva accoglienza, che prevede la possibilità del trattenimento per i richiedenti protezione solo "ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, [...] salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive"<sup>47</sup>: appare infatti evidente che tanto lo screening che, soprattutto, la procedura di frontiera prevedano il trattenimento sistemico e non fondato, almeno in alcuni casi, su di una valutazione individuale.

Coloro che saranno soggetti alla procedura di frontiera dovrebbero comunque beneficiare delle garanzie previste nella proposta istitutiva del regolamento procedure<sup>48</sup>, ossia l'essere sentiti individualmente per procedere alla valutazione della propria situazione<sup>49</sup> e la possibilità di ricorrere all'assistenza legale ed alla consulenza giuridica nel corso dell'intero procedimento<sup>50</sup>. Qualora tale proposta entrasse in vigore successivamente a quella sulla procedura di frontiera, non vi sarebbero vuoti normativi, visto il permanere in vigore dell'attuale direttiva procedure<sup>51</sup>, che riconosce le medesime garanzie agli artt. 8 e 12.

Da un punto di vista procedurale, vi è un chiaro collegamento tra diniego della richiesta d'asilo e rimpatrio immediato; il provvedimento potrà essere

---

<sup>47</sup> Art. 8.2 della direttiva accoglienza, *cit.*

<sup>48</sup> Proposta del 13.7.2016 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2016) 467 final.

<sup>49</sup> Si vedano gli artt. 11-13 della proposta per una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (2016), *cit.*

<sup>50</sup> Si vedano gli artt. 14-17 della proposta per una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (2016), *cit.*

<sup>51</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, in *GUUE* L 180 del 29.6.2013, p. 60.

oggetto d'impugnazione, limitatamente però ad un solo grado di giudizio e, aspettando la risposta, si continuerà a rimanere nei luoghi deputati all'attesa nel corso della procedura, ovvero alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, atteso che la medesima dovrebbe includere anche il periodo di impugnazione dell'atto<sup>52</sup>.

Il secondo elemento critico che rientra nell'ambito della protezione internazionale riguarda il criterio per l'individuazione dello Stato membro competente ad esaminare le domande di protezione internazionale. Come noto, il criterio attualmente in vigore, previsto dal cosiddetto regolamento Dublino III<sup>53</sup>, vede il prevalere del criterio dello Stato di primo ingresso, pur se residuale sul piano teorico; esso ha dimostrato tutti i suoi limiti nel corso degli ultimi anni, quando l'Unione europea è divenuta agognata destinazione di un numero ingente di persone che scappavano da Siria e Libia: l'insuccesso di misure di ricollocamento o comunque di sostegno da parte degli Stati membri verso quelli alla frontiera esterna dell'Unione, ha contribuito a riversare su quelli maggiormente esposti l'onere della gestione di flussi ingenti di persone.

La Presidente della Commissione europea aveva ribadito più volte l'intenzione di abbandonare il descritto criterio, ma il suo 'spirito' continuerà ad aleggiare nell'ordinamento dell'Unione, grazie all'art. 21 della proposta di regolamento sul meccanismo di gestione della migrazione e dell'asilo.

## *Note finali*

Il sistema delineato dal nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo contiene alcuni elementi di novità che, seppur non trascurabili, non sono tali da

---

<sup>52</sup> Art. 41.15 della Proposta modificata per stabilire una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, *cit.*

<sup>53</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, in *GUUE* L 180 del 29.6.2013, p. 31.

corrispondere alle aspettative create in sede istituzionale; in definitiva, la tanto auspicata (e sbandierata) innovazione non ha avuto luogo.

In linea generale, non cambia l'approccio prevalentemente securitario che ha già caratterizzato lo sviluppo della politica della migrazione e dell'asilo, poiché il focus rimane il contrasto all'immigrazione irregolare ed ai movimenti secondari di richiedenti asilo, unito all'intento, confermato dalla nuova procedura di frontiera, di ridurre al massimo gli arrivi, a costo di ricorrere a misure contenitive e di respingimento, oltre che ai trattenimenti; provvedimenti che potrebbero porre a rischio il diritto di avere diritti da parte di coloro in cerca di protezione internazionale e, più in generale, da parte di chi rientra nelle categorie vulnerabili (Marchegiani 2020).

La solidarietà tra Stati membri assomma varie ipotesi, senza meccanismi che ne impongano il rispetto; in questo modo, è prevedibile che possano verificarsi in prevalenza contributi logistici o il ricorso ai rimpatri sponsorizzati, in luogo dei ricollocamenti. Il risultato finale sarà quello di alleviare solo in parte gli Stati membri alle frontiere esterne del peso che deriva loro ed ai loro sistemi dall'afflusso di persone, al di là dello status a queste riconosciuto. Rimarrebbe dunque una solidarietà focalizzata sulla dimensione economica, prevedendo l'intervento degli Stati membri di farsi carico delle persone da un punto di vista amministrativo oltre che assistenziale, solo in casi che non possiamo definire ordinari, ma nella situazione di emergenza; in breve, la solidarietà continuerebbe ad essere collocata in una dimensione emergenziale<sup>54</sup>.

Le parti dedicate alla protezione internazionale creano un sistema che mantiene in vigore l'inadeguato criterio dello Stato di primo ingresso per la competenza a decidere sulla domanda di protezione internazionale, accompagnato da disposizioni atte a prevenire i movimenti secondari ma senza misure di bilanciamento. Il risultato sarà quello di rafforzare le misure che impediranno i movimenti dei richiedenti asilo alla ricerca dei luoghi ritenuti i più opportuni per potersi fermare, ma al contempo non vi saranno disposizioni che prevengano il loro concentrarsi solo negli Stati d'ingresso.

---

<sup>54</sup> Si segnala Morgese (2020), che a pp. 19-20 individua distinte tipologie di solidarietà.

Inoltre, non vanno trascurati gli effetti della nuova procedura di frontiera, strutturata per privilegiare la rapidità nelle decisioni ed il respingimento, a scapito della accurata verifica della fondatezza delle richieste e della stessa libertà personale degli interessati, ristretti per periodi non brevi in attesa di una risposta.

Infine, anche sul piano delle relazioni con gli Stati d'origine e transito dei migranti, va evidenziata la conferma dell'approccio fondato sul ricorso alla leva dei visti, sul quale i dubbi sussistono da molto tempo. Inoltre, si osserva la pressoché totale assenza di ipotesi relative a vie legali di ingresso per ragioni lavorative a causa principalmente delle diverse posizioni tra Stati membri all'interno del Consiglio.

A questo si accompagna 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 d'accoglienza ove compiere delle valutazioni preliminari sulla idoneità o meno al viaggio verso l'Europa.

Appare pertanto evidente che il Patto, per come si ritiene di doverlo attuare, non potrà garantire il richiesto nuovo approccio alle migrazioni e all'asilo. Un cambio di paradigma che, invece, avrebbe dovuto guardare ad un sistema europeo di gestione delle domande d'asilo; ad un sistema di protezione internazionale che, oltre ai ricollocamenti, preveda la possibilità di arrivare sul suolo europeo in un modo sicuro, utilizzando gli strumenti giuridici disponibili nell'ordinamento giuridico europeo; infine, alla previsione di reali vie di ingresso legali per lavoratori, sfruttando non solamente il sistema della mobilità di breve durata, ma soprattutto prevedendo accessi soggetti a disposizioni meno farraginose e più omogenee tra Stati membri, non solo per stimolare la mobilità tra l'Unione e gli Stati terzi, ma anche per ridurre il ricorso abusivo al sistema della protezione internazionale.