



Tra la retorica e i fatti del nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo

Laura Restuccia

Dottoressa in Giurisprudenza, Università degli Studi di Udine

1. Wind of change? – «Adotteremo un approccio umano e umanitario. Salvare vite in mare non è un'opzione. E quei Paesi che assolvono i loro doveri giuridici e morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l'Unione europea (...). Tutti devono farsi avanti e assumersi la propria responsabilità». Con queste parole la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel suo Discorso sullo stato dell'Unione 2020, annuncia la proposta di un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. La Commissione fa tesoro di quanto appreso dalla emergenza rifugiati del 2015-2016 e, tenendo presente che gran parte delle proposte, contenute nel pacchetto di riforme del 2016, avanzate dalla Commissione Junker non sono state approvate prima della fine della precedente legislatura, afferma che «il nuovo patto ha cercato di mantenere il più possibile i progressi compiuti e i compromessi raggiunti tra il Parlamento europeo e il Consiglio».

Che la nuova Commissione, insediatasi il 1° dicembre 2019, potesse segnare un cambio di rotta è avvertito anche da molteplici ONG. In particolare, il 9 gennaio 2020 Gonzalo Vargas Llosa, Rappresentante regionale dell'UNHCR per gli affari dell'UE dichiara: «As we enter a new decade, and following the success of the Global Refugee Forum, the EU under its Presidencies has the chance to make 2020 the year of change for robust refugee protection». Contestualmente, sono pubblicate le raccomandazioni alla nuova Presidenza croata e tedesca, che compendiano le istanze collettive in quattro punti¹: «Promuovere la condivisione delle responsabilità e la solidarietà all'interno dell'UE»; «Garantire l'accesso al territorio europeo, nonché a procedure di asilo rapide ed eque»; «Migliorare le prospettive di integrazione e adottare sistemi di rimpatrio efficienti e basati sui diritti»; «Investire in reinsediamenti e percorsi complementari»².

La comunicazione del 23 settembre è stata preceduta da consultazioni tecniche con il Parlamento europeo, con gli Stati membri e con gli attori della società civile³. Nuovamente, alla vigilia della pubblicazione del nuovo Patto, molteplici ONG hanno voluto rimarcare l'esigenza di un cambiamento ed in particolare UNHCR e IOM hanno fatto appello all'Unione «to ensure a truly joint and principled approach that addresses all aspects of migration and asylum governance. The two UN bodies are hopeful that the Pact will provide a fresh start to move from an ad hoc crisis-driven approach to asylum and migration in Europe to a common one that is more comprehensive, well-managed

¹ UNHCR's Recommendations for the Croatian and German Presidencies of the Council of the European Union (EU) January - December 2020, in www.unhcr.org. Un commento è fornito da A. COFELICE, *Verso il nuovo Patto europeo sulla migrazione e asilo*, in www.csfederalismo.it, 6 febbraio 2020.

² Si rimanda anche alla lettura del feedback dato dall'ASGI in merito alla “European Commission initiative – New Pact on Migration and Asylum”, la quale condivide quanto affermato da altre associazioni quali ECRE, RRE, RSA - Pro Asyl and PICUM, in ec.europa.eu.

³ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo - comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, COM(2020) 609 final, 23 settembre 2020.

and predictable, both within and beyond the EU. With relatively few new arrivals of refugees and migrants to Europe, now is the time for common action»⁴.

La domanda sorge spontanea: assistiamo davvero a un nuovo inizio?

Non si ha la pretesa di rispondere a questa domanda, ma si intende solo fornire le coordinate per potersi orientare e, da ultimo, comprendere le reazioni alla comunicazione e le risposte date dalle organizzazioni internazionali europee che operano nel settore⁵.

Prima facie non sembra che le raccomandazioni formulate in precedenza abbiano trovato molti riscontri pratici, sebbene vengano introdotti alcuni strumenti innovativi. La Commissione, infatti, nel proporre un nuovo quadro comune europeo, parte dal presupposto che la situazione degli arrivi è cambiata dal 2016 ad oggi. Invoca un approccio globale che, attraverso un nuovo meccanismo di solidarietà, tanto sollecitato anche in passato, miri ad una maggior armonizzazione e flessibilità del sistema. I punti cardine di questo progetto sono ancora l'ostacolo ai movimenti secondari, il contenimento degli arrivi, i ricollocamenti, i rimpatri e il partenariato con i Paesi terzi. Alla migrazione regolare continua ad essere lasciato poco spazio, anche se alcune proposte, se sviluppate, potrebbero avere dei risultati molto positivi.

2. Un nuovo sistema comune di asilo contrario ai movimenti secondari. – La Commissione completa la comunicazione, in cui delinea la strategia globale, con nove strumenti giuridici: cinque proposte di regolamento, tre raccomandazioni e una linea guida. A questo pacchetto allega anche una *roadmap* di attuazione, con la quale traccia una via da seguire ed indica le iniziative che saranno presentate nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda gli atti legislativi vincolanti, da una parte, sono recuperate le proposte avanzate nel 2016, auspicandone la pronta approvazione o, nel caso del regolamento procedure ed Eurodac, proponendo delle modifiche. Dall'altra, è ritirato un elemento chiave del pacchetto di riforme del 2016: il regolamento Dublino. Sono, inoltre, introdotte nuove discipline su ambiti che non erano stati considerati in precedenza: una nuova procedura di *screening* e un nuovo regolamento per affrontare le situazioni di crisi.

⁴ L'appello è reperibile su www.unhcr.org.

⁵ Sul Patto sono stati già forniti alcuni primi commenti tra i quali si v. A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in eumigrationlawblog.eu, 28 settembre 2020; B. NASCIBENE, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in rivista.eurojus.it, 2 ottobre 2020; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in www.questionegiustizia.it, 2 ottobre 2020; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", n. 1, 5 ottobre 2020; F. MAIANI, *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in www.eumigrationlawblog.eu, 20 ottobre 2020; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", n. 2, 23 ottobre 2020.

Andando con ordine: sono mantenute, senza apportare modifiche, la proposta di un [regolamento qualifiche](#), della [direttiva accoglienza](#), il [regolamento per la creazione di un'Agenzia europea per l'asilo](#), il [regolamento che definisce un quadro europeo per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria](#), la proposta di rifusione della direttiva rimpatri avanzata nel 2018.

In particolare, per il momento, non si propone nessuna modifica delle proposte del regolamento qualifiche e della direttiva sulle condizioni di accoglienza, avanzate nel 2016, ma si auspica che gli accordi politici raggiunti siano approvati al più presto⁶. La prima dovrebbe armonizzare ulteriormente i «criteri per la concessione della protezione internazionale chiarendo i diritti e gli obblighi dei beneficiari e stabilendo quando la protezione debba cessare»⁷. La seconda dovrebbe sia garantire migliori condizioni di accoglienza, oltretutto fornite solo nello Stato membro competente per disincentivare gli spostamenti non autorizzati, sia meglio definire le condizioni di trattenimento.

Dato che la Commissione non ha ancora pubblicato nuove proposte in merito, in questa sede si ricordano alcuni punti delle proposte precedenti, già finalizzate ad impedire i movimenti secondari⁸. Si rammenta brevemente che alcune disposizioni della precedente proposta di un regolamento qualifiche⁹ rivelavano già profili di criticità perché, dal punto di vista dei diritti accordati ai richiedenti protezione internazionale, introducevano alcuni obblighi sia in capo ai beneficiari che allo Stato. Ad esempio, il nuovo art. 4 tra gli obblighi del richiedente protezione internazionale includeva quello di restare sul territorio nel corso della procedura.

Lo stesso obiettivo era stato perseguito nella proposta di una nuova direttiva accoglienza¹⁰. In questo caso, infatti, si prevedevano delle modifiche *mirate* alla direttiva sulle condizioni di accoglienza. Sebbene i piani non fossero dettagliati, emergeva l'intenzione di ridurre gli incentivi ai movimenti secondari, mantenendo in ogni caso le regole atte a garantire un trattamento dignitoso uniforme, così come stabilito dalla direttiva del 2013¹¹. In passato era già stato rilevato come, però, ciò

⁶ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 3.

⁷ Già nella relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento del 2016 si legge: «(...) i tassi di riconoscimento risultano ancora divergenti tra gli Stati membri e manca altresì una convergenza per quanto riguarda le decisioni sul tipo di status di protezione concesso da ciascuno Stato», COM(2016) 466 final, 2016/0223 (COD), 4.

⁸ Il divieto di movimenti secondari è specificato nell'art. 29, ai sensi del quale: «I beneficiari di protezione internazionale non hanno il diritto di soggiornare in uno Stato membro diverso da quello che ha concesso la protezione. Ciò non pregiudica il loro diritto di presentare domanda di soggiorno ed essere ammessi a soggiornare in altri Stati membri ai sensi delle pertinenti disposizioni della normativa dell'Unione e nazionale, né il loro diritto di circolare liberamente in conformità alle condizioni di cui all'articolo 21 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. 2. Il beneficiario che sia individuato in uno Stato membro diverso da quello che gli ha concesso la protezione privo del diritto di soggiornarvi in conformità alla pertinente normativa dell'Unione o nazionale è sottoposto alla procedura di ripresa in carico quale definita all'articolo 20, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) XXX/XXX (regolamento Dublino)».

⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, COM(2016) 466 final del 13 luglio 2017.

¹⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465 final del 13 luglio 2016.

¹¹ Si ricorda come la novità di maggior interesse nel 2013 aveva riguardato la modifica, sotto diversi profili, dell'art. 7, in merito alle condizioni di trattenimento, per opera degli articoli 8-11. Veniva, infatti, capovolta la logica

garantisce solo un «inderogable right to a minimum level of subsistence» per tutti, ma non di una regolamentazione puntuale, cosicché il margine di discrezionalità statale rimaneva elevato, così come i movimenti secondari¹².

La proposta, tuttavia, più che andare a colmare le lacune, cercava di raggiungere i propri scopi prevedendo mezzi per disincentivare i movimenti secondari mediante un approccio incentrato sulla “dissuasione”. Essa prevedeva, in particolare, un sistema di penalità (art. 8, articoli 13-15-16-17) ed introduceva un nuovo caso di detenzione nell'ipotesi in cui il richiedente non avesse rispettato l'obbligo di risiedere in un posto specifico, ove ci fosse stato il rischio che potesse tentare la fuga (art. 8, par. 3, lett. c).

Sempre al fine di evitare i movimenti secondari la Commissione propone due novità importanti. La prima riguarda l'idea di mettere mano alla direttiva sui permessi di soggiorno di lungo periodo, riducendo gli anni di soggiorno legale e ininterrotto nello Stato membro necessari per l'ottenimento da 5 a 3. Tale novità è finalizzata ad incentivare i beneficiari della protezione internazionale a rimanere nello Stato membro che ha concesso la protezione, con la prospettiva di ottenere lo *status* di soggiornanti di lungo periodo. Inoltre, «ciò contribuirebbe anche alla loro integrazione nelle comunità locali»¹³.

Un altro passo importante è garantire l'armonizzazione delle normative, anche attraverso «il futuro monitoraggio dei sistemi di asilo previsto dall'ultimo compromesso sulla proposta di una nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo»¹⁴.

Infine, è considerato essenziale lo sviluppo del sistema Eurodac, di cui si propone una revisione per renderlo maggiormente coerente con gli obiettivi dell'intervento complessivo¹⁵. Le modifiche, infatti, includono il conteggio dei singoli richiedenti piuttosto che delle richieste di protezione, al fine di contribuire ad applicare le nuove disposizioni sul trasferimento di responsabilità all'interno dell'UE, evitare movimenti non autorizzati verso altri Stati membri, facilitare il trasferimento e garantire un miglior monitoraggio dei rimpatriati.

3. La saga Dublino continua. – La Commissione afferma di aver recepito l'urgenza di una modifica del regolamento Dublino e auspica un accordo politico sui suoi principi fondamentali entro la fine del 2020¹⁶. Su di esso è riposta anche la maggiore attenzione mediatica in quanto rappresenta il simbolo del fallimento delle politiche di asilo precedenti e il nodo nevralgico sul quale erano naufragate le trattative

del sistema, prevedendo che il trattenimento fosse l'*extrema ratio*, imponendo agli Stati l'obbligo di stabilire delle misure alternative ed indicando specificatamente i casi in cui esso potesse essere disposto. Negli articoli seguenti si specificano anche le garanzie minime per i trattenuti (art. 9), le condizioni del trattenimento (art. 10) e le disposizioni con riguardo alle persone vulnerabili e/o con esigenze di accoglienza particolari (art. 11).

¹² E. TSOURDI, *EU Reception conditions: a dignified standard of living for asylum seekers?*, in V. CHETAIL E AL. (eds.), *Reforming the CEAS*, Leiden, 2016, 316.

¹³ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 6-7. La proposta è contenuta nell'art. 71 della Proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM(2020) 610 final, 23 settembre 2020.

¹⁴ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 7.

¹⁵ Proposta modificata di regolamento sull'istituzione di "Eurodac", COM(2020) 614 final, 23 settembre 2020.

¹⁶ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 5.

intercorse tra gli Stati nel 2016. L'intenzione di ripartire sembrerebbe chiara fin dalla forma. Il regolamento cambia nome e diviene il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione¹⁷. In realtà, al di là della nuova denominazione, la struttura portante rimane la stessa, come ammette la stessa Commissione¹⁸. Essa fa tesoro di quanto segnalato nella giurisprudenza della CGUE e promuove un nuovo meccanismo di solidarietà¹⁹; tuttavia, invece di partire dalla storica risoluzione del 16 novembre 2017, con la quale il Parlamento aveva approvato gli emendamenti alla proposta della Commissione che modificavano radicalmente il sistema, decide di ripartire dall'originaria proposta del 2016.

I criteri di determinazione della responsabilità sono indicati nel capitolo II della proposta²⁰. Il criterio dello Stato di primo ingresso irregolare è confermato e la responsabilità dello Stato allungata a 3 anni, invece che i 12 mesi attuali.

Riprendendo due modifiche già presenti nella proposta del 2016, sono valorizzati i legami familiari, ovvero la presenza in uno Stato membro dei fratelli del richiedente protezione internazionale e la costituzione di legami sorti durante il viaggio per giungere in UE, il quale può durare anche mesi. Modifiche ritenute da Chiara Favilli «potenzialmente significative, se solo saranno accompagnate dalla semplificazione della prova dell'esistenza dei legami familiari, sulla quale la proposta introduce qualche timida indicazione»²¹. Risulta completamente nuova, invece, la valorizzazione dei legami sociali attraverso l'introduzione del criterio della titolarità di un diploma conseguito in un Paese membro.

Se i criteri generali rimangono pressoché immutati, gli interventi sulla cessazione della competenza sono rilevanti e vanno nel senso di contenere ancora una volta i movimenti secondari. La strategia è quella di limitare le deroghe ed irrigidire gli obblighi in capo ai richiedenti protezione internazionale. Si prevede che la responsabilità resti in capo allo Stato, fino a quando non si applichino le norme in materia rimpatri o di ricollocamenti, oppure nel caso in cui un altro Stato membro applichi la clausola discrezionale (esercitabile solo per motivi familiari) o non effettui in tempo il trasferimento verso lo Stato competente.

Questo meccanismo così rigido, nell'ottica della Commissione, può operare solo insieme ad altri due strumenti: uno vecchio, i ricollocamenti, e uno nuovo, la “sponsorizzazione dei rimpatri”, il cui funzionamento si spiegherà nei prossimi paragrafi.

¹⁷ Proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM(2020) 610 final, 23 settembre 2020.

¹⁸ COM(2020) 610 final, 17: «Gli attuali criteri di determinazione della responsabilità sono sostanzialmente mantenuti».

¹⁹ Sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commission c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*.

²⁰ Si propone di applicare a cascata cinque criteri: l'interesse superiore del minore, lo Stato membro in cui ad un familiare è concessa la protezione internazionale o è ancora un richiedente; in caso contrario, lo Stato membro che ha rilasciato un documento di soggiorno o un visto; lo Stato membro in cui un istituto di istruzione ha rilasciato un diploma o una qualifica; solo se nessuno di tali criteri si applica, lo Stato membro di ingresso irregolare è responsabile l'esame della domanda, a condizione che la domanda sia registrata entro tre anni dalla ingresso irregolare.

²¹ C. FAVILLI, *op. cit.*

Alla luce di ciò risulta evidente il motivo per il quale l'approvazione della proposta di rifusione della direttiva rimpatri avanzata nel 2018²² rimane «una priorità fondamentale per eliminare le scappatoie e snellire le procedure, in modo che l'asilo e il rimpatrio operino nell'ambito di un unico sistema»²³. Risulta, dunque, essenziale applicare gli strumenti interni, ma altresì intensificare la cooperazione con i Paesi terzi.

4. Screening, procedure di frontiera e rimpatri. – Forse una delle novità più radicali riguarda l'istituzione di «procedure di frontiera fluide»²⁴, le quali dovrebbero permettere di far funzionare il complesso meccanismo di Dublino, diminuendo il numero degli ingressi. L'intento è quello di anticipare l'esame della domanda attraverso una nuova procedura per stabilire rapidamente lo *status* all'arrivo. In particolare, si tratterebbe di introdurre una procedura di *screening*, effettuata nelle zone di frontiera per un periodo massimo di cinque giorni, «applicabile a tutti i cittadini di Paesi terzi che attraversano la frontiera esterna senza autorizzazione»²⁵. I destinatari sarebbero persone che, pur non rispettando le condizioni di ingresso nell'UE, chiedono la protezione internazionale durante i controlli alle frontiere, persone portate a terra in operazioni di ricerca e soccorso in mare e persone fermate all'interno del territorio se hanno eluso i controlli ai confini esterni. Lo *screening* dovrebbe comprendere l'identificazione, i controlli sanitari e di sicurezza, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati Eurodac.

In sostanza, si propone di estendere a tutta l'Unione europea il sistema *hotspot*. Da questo punto di vista, sembrerebbe attuarsi il principio di solidarietà in quanto «to provide for a hotspot approach that reflects solidarity, the EU should establish European hotspots where the provisions of the Reception directive are applied as minimum standards»²⁶. Tuttavia, rimane ancora irrisolto il problema della detenzione dei migranti²⁷.

Secondariamente, si intende modificare la proposta avanzata nel 2016 di un regolamento procedure, affinché si uniscano in un unico veloce strumento legislativo le procedure di asilo e di rimpatrio. L'obiettivo è quello di permettere un uso più efficace e al tempo stesso flessibile delle procedure di frontiera come seconda fase del processo²⁸.

²² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione), COM(2018) 634 final, 12 settembre 2018.

²³ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 3.

²⁴ Ivi, p. 4.

²⁵ Proposta di regolamento che introduce uno *screening* dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne, COM(2020) 612 final, 23 settembre 2020.

²⁶ E. BROUWER, C. RIJEN, R. SEVERIJS, *Sharing responsibility: A Proposal for a European Asylum System Based on Solidarity*, in www.eumigrationlawblog.eu, 17 febbraio 2016.

²⁷ Sulle lesioni dei diritti nei centri di identificazione, si v. Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, febbraio 2016, 17 ss.; Camera dei Deputati, venerdì 29 aprile 2016, Interpellanza urgente n. 2-01354 dell'on. D. Duranti ed altri sulla situazione degli hotspot presenti sul territorio italiano, nel quadro delle politiche di accoglienza dei migranti; Amnesty International, *Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, 2016, 16 ss.

²⁸ Proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 final, 23 settembre 2020.

Al termine dello *screening*, infatti, tutte le persone interessate dovrebbero essere indirizzate alla relativa procedura, normale o di frontiera, o direttamente rimpatriate. Qualora una persona chieda asilo, il suo caso può (e non deve) essere esaminato con la procedura di frontiera la quale è una procedura veloce, che non dovrebbe superare le 12 settimane, prorogabile di 8 settimane in tempi di crisi.

La procedura di frontiera può trovare applicazione nei confronti dei richiedenti protezione internazionale la cui richiesta è fraudolenta, abusiva o se essi costituiscono una minaccia per la sicurezza nazionale. A questi si aggiunge anche il caso dei richiedenti che siano cittadini di Paesi con bassi tassi di riconoscimento.

Le nuove regole specificano che «per coloro la cui domanda è stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera, si applicherebbe immediatamente una procedura unionale di rimpatrio alla frontiera»²⁹.

La velocizzazione sarebbe perseguita anche mediante il ricorso a procedure accelerate in caso di Paesi definiti sicuri, in merito ai quali la Commissione rileva che «nel prosieguo dei negoziati sarà particolarmente importante raggiungere un maggiore grado di armonizzazione dei concetti di "Paese di origine sicuro" e di "Paese terzo sicuro" partendo dalle precedenti discussioni interistituzionali, mediante elenchi a livello dell'Unione che individuino Paesi quali quelli dei Balcani occidentali»³⁰.

I diritti fondamentali sarebbero rispettati mediante un meccanismo di controllo indipendente. Gli Stati membri sarebbero tenuti ad istituire tale Agenzia indipendente, la quale dovrà seguire gli orientamenti proposti dall'Agenzia per i diritti fondamentali. Questo meccanismo, che sembra rappresentare un passo in avanti, si aggiungerebbe al meccanismo di valutazione di Schengen, alle valutazioni di vulnerabilità di Frontex e ai monitoraggi effettuati dalla nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e dalla Commissione, che avvierà le procedure di infrazione, se necessario.

Nonostante tutti questi controlli, non si può non riflettere sul fatto che: «Se tali misure saranno approvate, diventerà ancora più problematico conciliare la politica del contenimento dei flussi, le procedure di pre-ingresso, di frontiera e accelerate con l'articolo 10, 3° co., della nostra Costituzione, che riconosce un diritto di asilo a coloro che non si vedono riconosciute le libertà democratiche sancite nella stessa Costituzione»³¹.

L'unico caso in cui sembra che alla velocizzazione siano preferite le tutele concerne i soggetti vulnerabili, che, infatti, sono esclusi dalle procedure accelerate; nei loro confronti, soprattutto per i minori, sono intensificati i vecchi strumenti, tenendo anche conto delle loro esigenze in un'ottica di inclusione³².

²⁹ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., p. 5.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ C. FAVILLI, *op. cit.*

³² Comunicazione sulla protezione dei minori migranti che raccomanda una serie completa di misure per rafforzare la protezione dei minori in ogni fase del processo migratorio, COM(2017) 211 final, 12 aprile 2017.

5. Il sistema di preparazione e risposta alla crisi. Ritornano le ricollocazioni.

– Gli anni passati hanno insegnato ad affrontare la crisi sia attraverso elementi strutturali, quali il regolamento Dublino, sia strumenti flessibili ed agili. Per questo motivo il nuovo programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione³³ terrà conto sia dell'approccio *hotspot*, applicato all'intera Unione e non solo agli Stati di confine, sia di un nuovo strumento legislativo, il quale preveda delle misure temporanee e straordinarie necessarie per far fronte alle crisi³⁴.

Si recuperano le ricollocazioni, ma rivedendole. Sono inserite delle misure *alternative* e che dovrebbero, almeno in teoria, superare le riluttanze degli Stati del gruppo di Visegrad ostili alle ricollocazioni. La fragilità della solidarietà europea, infatti, era emersa fin dalla prima delle due decisioni sulle ricollocazioni, il cui funzionamento, originariamente concepito quale obbligatorio, era stato trasformato in volontario per superare le resistenze di alcuni Stati³⁵. Per poi ritornare ad essere obbligatorio con la seconda decisione³⁶, causando le ostilità di alcuni Governi³⁷.

Il nuovo meccanismo di solidarietà consta di quattro fasi.

Nella prima fase, la Commissione, di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, valuta, tenendo conto di tutte le informazioni disponibili, se il sistema dello Stato membro è sotto pressione o è a rischio di pressione e, se ciò è confermato, innesca il meccanismo di solidarietà.

Nella seconda fase la Commissione dovrebbe indicare in una relazione le misure necessarie per affrontare la situazione, previa consultazione con tale Stato membro. Tali misure potrebbero consistere nelle ricollocazioni, nelle sponsorizzazioni dei rimpatri, nonché in «altre misure».

Per quanto riguarda le ricollocazioni, non sono di certo una novità e non sono state immuni da critiche. L'obbligatorietà dei trasferimenti ha destato molte perplessità, perché, non tenendo conto di alcun legame reale che il richiedente asilo potrebbe avere con un Paese membro, porta quest'ultimo a tentare di eludere le procedure di identificazione³⁸. Abbiamo visto come il nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione sembra dare maggior spazio proprio ai legami familiari e sociali.

³³ Raccomandazione della Commissione su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione e loro gestione (Programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione), C(2020) 6469, 23 settembre 2020.

³⁴ Proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2020) 613 final, 23 settembre 2020.

³⁵ Risoluzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sulla ricollocazione, dalla Grecia e dall'Italia, di 40.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale del 20 luglio 2015.

³⁶ Le quote sono indicate negli allegati I e II della decisione del Consiglio europeo n. 1601/2015 del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

³⁷ All'esito della votazione relativa all'adozione della decisione avevano votato contro Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria.

³⁸ In merito, Ska Keller, relatore della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), si era pronunciato, affermando che sebbene «non abbiano il diritto di scegliere lo Stato membro verso cui essere ricollocati, è opportuno tener conto, per quanto possibile, delle loro esigenze, delle loro preferenze e delle loro

Sono poi rivisti i criteri di calcolo delle quote dei contributi di solidarietà di ciascun Stato membro³⁹. Il calcolo si basa su due criteri di uguale peso: la dimensione della popolazione e il PIL totale di uno Stato membro. Questa semplice chiave di distribuzione è completata da elementi di flessibilità intesi a tenere conto degli sforzi compiuti dagli Stati membri in passato e a riflettere il numero di domande di asilo che ricevono.

La sponsorizzazione dei rimpatri rappresenta una nuova forma di contributo di solidarietà attraverso la quale uno Stato UE si impegna a rimpatriare i migranti irregolari per conto di un altro Stato UE. Nei loro piani di risposta di solidarietà, gli Stati membri potranno scegliere le nazionalità della quale desiderano sponsorizzare il ritorno. Qualora le persone che lo Stato membro si è impegnato a rimpatriare non lo facciano entro 8 mesi (o 4 mesi in una situazione di crisi), saranno trasferite nel territorio dello Stato sponsor per completare la procedura di rimpatrio.

Infine, le altre misure sono individuate in consultazione con lo Stato UE coinvolto e sono finalizzate a fornire sostegno operativo e a rafforzare la “*capacity building*”, ovvero la capacità di uno specifico Stato membro in materia di asilo, accoglienza o rimpatrio. I contributi possono anche includere misure intese a sostenere uno specifico Stato membro per quanto riguarda gli aspetti esterni della gestione della migrazione, ad esempio attraverso l’impegno con Paesi di origine o di transito non-UE o finanziamenti diretti a gestire la situazione in materia di asilo e migrazione in un Paese non-UE in cui si verificano gli arrivi.

Nella terza fase, tutti gli altri Stati membri dovrebbero presentare dei piani di risposta di solidarietà che indichino se desiderano adempiere ai loro obblighi mediante uno o più di questi strumenti. Nella quarta fase la Commissione dovrebbe rendere vincolanti le decisioni degli Stati.

Questo meccanismo di solidarietà, dovrebbe permettere di adattare il sistema di ricollocazioni in casi di crisi, ma altresì in tutti i casi di ingresso in seguito a ricerca e soccorso in mare.

D'altra parte, si prospetta l'introduzione di una nuova forma di protezione immediata in situazioni di crisi, in particolare per le «persone esposte a un rischio eccezionalmente elevato di violenza indiscriminata a causa di conflitti armati nel paese di origine»⁴⁰, la quale andrebbe a sostituire la protezione temporanea⁴¹.

qualifiche specifiche», in *Relazione sulla proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*. Il fallimento delle ricollocazioni è attestato dai rilevamenti riportati in EU Commission, *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism*, giugno 2018, in ec.europa.eu e nella comunicazione dalla Commissione al Parlamento europeo, *Primo Report sulla ricollocazione e il reinsediamento*, COM(2016) 165 final, 28 settembre 2016.

³⁹ In passato la rigidità dei criteri era stata molto criticata. Prospettano alcuni dubbi sul sistema delle quote fisse anche C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 361-388, spec. 376, e M. AMBROSINI, *L'asilo reticente: i diritti umani alla prova*, in *il Mulino*, 2015, 1024-1025.

⁴⁰ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 12.

6. La gestione integrata delle frontiere. – La solidarietà emerge con ancora più forza nel campo della gestione integrata delle frontiere, in particolare nel settore delle missioni di ricerca e di salvataggio in mare. L'incendio di Moria, sull'isola greca di Lesbo, divampato nella notte tra l'8 e il 9 settembre, è servito a ricordare al grande pubblico le gravi carenze amministrative e umanitarie alle frontiere esterne.

Si afferma che la gestione delle frontiere è una responsabilità di tutti i Paesi UE e si prevedono due iniziative. Prima di tutto «la Commissione avvierà il processo per la preparazione del documento strategico del ciclo politico e di attuazione strategico pluriennale la cui presentazione è prevista nel primo semestre del 2021»⁴². In secondo luogo, è prevista una riforma di Frontex, cui nella pratica è affidato un ruolo guida, sulla base del principio di condivisione delle responsabilità.

Più nello specifico, da una parte, la Commissione intende intensificare la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri, tenendo anche conto del ruolo centrale che hanno ricoperto i soggetti privati nelle attività di ricerca e soccorso messe in atto negli ultimi anni⁴³. Dall'altra parte, al fine di evitare la criminalizzazione delle ONG, la Commissione fornisce orientamenti sull'effettiva attuazione delle norme dell'Unione in merito alla definizione e alla prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegale⁴⁴.

Per quanto riguarda le frontiere interne, la Commissione rileva come esse siano state messe a dura prova a causa dell'inefficienza del sistema di controlli alle frontiere esterne. Oltre alle misure già adottate⁴⁵, che proseguiranno, entro l'estate del 2021 la Commissione intende adottare una strategia sul futuro di Schengen volta a rafforzare il codice frontiere Schengen e il meccanismo di valutazione Schengen. Merita di essere ricordata anche l'idea di creare un *forum* Schengen, al fine di promuovere una cooperazione concreta mediante un programma di sostegno e cooperazione tra Stati⁴⁶.

7. Il rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi. – La solidarietà non è declinata solo come solidarietà interna, ma anche esterna. Ritorna prorompente il tema della esternalizzazione e della cooperazione con i Paesi di origine e di transito, in

⁴¹ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri.

⁴² Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 13.

⁴³ Raccomandazione della Commissione 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, C(2020) 6468, 23 settembre 2020

⁴⁴ Orientamenti per l'attuazione delle norme dell'UE relative alla definizione e prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, C(2020) 6470, 23 settembre 2020.

⁴⁵ C(2017) 3349 final, 12 maggio 2017, e C(2017) 6560 final, 27 settembre 2017.

⁴⁶ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 16.

quanto la Commissione tiene conto che la migrazione è un fenomeno che non si può di certo fermare, ma solo gestire e, tra le righe, contenere⁴⁷.

Il Patto per la migrazione e l'asilo ribadisce essenzialmente le politiche esistenti. D'altro canto, se le proposte inerenti alle riforme legislative hanno incontrato molte opposizioni, la politica di esternalizzazione è proseguita in questi anni, anche con un certo successo in termini di riduzione degli arrivi, seppur con molte critiche sul piano del rispetto dei diritti fondamentali.

La Commissione auspica un sempre maggiore intensificarsi di relazioni con i Paesi vicini quali i Balcani occidentali, la Turchia e i Paesi del Nord Africa⁴⁸.

Si ammette che i finanziamenti non bastano, sebbene siano essenziali e vadano «sviluppati ulteriormente e in modo più coordinato nell'ambito dei programmi in tutte le pertinenti rubriche del bilancio dell'UE»⁴⁹. Il nome della politica rimane uguale ma, secondo la Commissione, cambia il paradigma, poiché i negoziati saranno svolti sulla base di un'analisi degli interessi dell'UE e dei partner al fine della costituzione di un «partenariato reciprocamente vantaggioso» attraverso un «approccio su misura».

Il patto intende basare tale nuovo approccio combinando diversi aspetti⁵⁰. La cooperazione, quindi, non può accontentarsi di aiuti finanziari per l'assistenza allo sviluppo o per la lotta al traffico di migranti. Questi interventi possono ridurre gli arrivi irregolari nell'UE e il numero dei soggiornanti irregolari, ma deve essere istituito, altresì, un efficace sistema di rimpatri pienamente integrato con la politica di riammissione. Senza accordi di riammissione stabili con i Paesi di provenienza e transito, infatti, tutto il sistema andrebbe in frantumi. A tal fine, la Commissione prevede di nominare un coordinatore per il rimpatrio, sostenuto da una nuova rete di Agenzie⁵¹.

Sono prospettati anche altri mezzi per incentivare la cooperazione con i Paesi terzi e limitare gli arrivi. Un esempio è l'uso della politica dei visti come strumento di pressione, in particolare il meccanismo della sospensione dei visti nel caso in cui vi sia un forte aumento delle domande di asilo infondate (art. 25, lett. a, del Codice sui visti).

La Commissione aggiunge, inoltre, degli scenari «win-win»⁵², ovvero i percorsi legali per la migrazione economica. Un primo esempio è il proposito di far progredire la raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE e concludere

⁴⁷ Solo nel 2019 si sono registrati oltre 272 milioni di migranti internazionali; cfr. il rapporto dell'International Organisation for Migration (Organizzazione internazionale per le migrazioni), *World Migration Report 2020*, 2019, 2.

⁴⁸ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 20. Cfr. relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2019) 481 final, 16 ottobre 2019.

⁴⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, paragrafi 19, 103, 105, 111 e 117.

⁵⁰ In particolare, parla di promuovere la cooperazione in materia di rimpatrio, riammissione e reinserimento; rafforzare le capacità dei Paesi partner gestione della migrazione e governance, anche sulla gestione delle frontiere e sulla lotta contro i migranti irregolari; proteggere i rifugiati e le persone bisognose di protezione e il sostegno ai Paesi ospitanti dei rifugiati, costruendo opportunità economiche, in particolare per giovani e affrontando le cause profonde della migrazione irregolare; sostenere la migrazione legale ben gestita, anche attraverso nuove *talent partnerships*.

⁵¹ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 23, ove si invoca un sempre maggior coinvolgimento delle Agenzie dell'UE.

⁵² D. THYM, *op. cit.*

rapidamente i negoziati sul regolamento quadro sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria⁵³. Un altro importante incentivo consiste nello sviluppare dei partenariati volti ad attirare talenti. A tal fine, occorrerà anche rivedere il regime dei visti, in particolare concludere i negoziati sulla proposta di modificare l'attuale direttiva "Carta blu UE" (direttiva 2009/50/CE)⁵⁴.

8. La parola passa alle ONG. – Questa rivoluzione proclamata, che in alcuni tratti appare più come una restaurazione, ha suscitato, come preannunciato, molte critiche⁵⁵. Il 6 ottobre, alla comunicazione hanno fatto seguito delle raccomandazioni indirizzate ai Rappresentanti permanenti in Europa [degli Stati membri dell'Unione?], ai membri della Commissione LIBE del Parlamento europeo e ai *leader* dei gruppi politici, redatte da una rete di oltre 70 associazioni europee⁵⁶. Le raccomandazioni sono elencate dopo una serie di valutazioni delle ONG, che in questa sede si intende sintetizzare. Le valutazioni ruotano intorno a tre domande principali, alle quali alcune risposte sono già state date nei precedenti paragrafi, ma sulle quali si ritiene necessario ritornare: “Le proposte sono in grado di garantire, nella legge e nella pratica, il rispetto degli standard legali internazionali e dell'Ue?”, “Contribuiranno a una più equa condivisione delle responsabilità per l'asilo in Europa e nel mondo?”, “Funzioneranno in pratica?”.

Per quanto riguarda il rispetto degli standard legali internazionali e dell'UE, la “sponsorizzazione del rimpatrio” mostra poca attenzione ai diritti umani, ponendo sullo stesso piano politiche di ritorno e di protezione. In particolare, preoccupa la mancanza di un monitoraggio nel caso in cui, trascorsi otto mesi, i richiedenti asilo debbano essere trasferiti presso lo “Stato sponsor”, ovvero in uno Stato i cui governi non accettano la ricollocazione.

Il medesimo disinteresse nei confronti dei diritti umani lo si riscontra nelle procedure, sotto diversi, troppi, punti di vista. Si rileva, innanzitutto, che alla loro base vi siano due presupposti errati: «il primo è che la maggior parte delle persone che arrivano in Europa non abbia esigenze di protezione, il secondo è che la valutazione

⁵³ Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, C(2020) 6467, 23 settembre 2020.

⁵⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati, COM(2016) 378 final, 7 giugno 2016.

⁵⁵ Si v. P. BAROLO, *Un Patto sulle migrazioni che manca di coraggio*, in *Il Corriere della Sera*, 27 settembre 2020; S. FABBRINI, *La tirannia delle minoranze soffoca la UE*, in *Il Sole24ore*, 27 settembre 2020. V. anche l'opinione espressa il 23 settembre 2020 da Eve Geddie, Amnesty International's EU Advocacy Director: «Pitched as a fresh start, this pact is, in reality, designed to heighten walls and strengthen fences. Rather than offering any new approach to facilitate bringing people to safety, this appears to be an attempt to rebrand a system which has been failing for years, with dire consequences. This pact will do nothing to alleviate the suffering of thousands of people stuck in camps on the Greek islands, or in detention centres in Libya. Nor will it provide the needed support to countries where people seeking safety first arrive. While the commitment to monitor abuses at the borders is welcome, this does not make up for the fact that the pact makes detention the norm and relies on deterrence, containment in camps and cooperation with abusive governments»; in www.amnesty.org.

⁵⁶ La lista delle organizzazioni firmatarie e le raccomandazioni sono reperibili su www.ecre.org. La versione in italiano è reperibile sul sito dell'ASGI, in www.asgi.it.

delle richieste di asilo possa essere eseguita facilmente e rapidamente»⁵⁷. Quest'ultima idea, invece, ha il solo effetto di minare i diritti dei richiedenti asilo. Si continua, infatti, ad avvalersi della detenzione. Se durante lo *screening* «non è chiaro dove saranno sistemate le persone e in che modo verranno rispettati gli standard di accoglienza», il principio secondo cui la detenzione dovrebbe essere applicata solo come misura di ultima istanza nel contesto delle procedure di frontiera è eliminato del tutto. Rassicura che, almeno, sia introdotto un monitoraggio indipendente del rispetto dei diritti fondamentali alla frontiera, il quale, però, «deve essere esteso oltre la procedura di screening, deve essere indipendente dalle autorità nazionali e deve coinvolgere organizzazioni come le ONG».

Inoltre, sia l'aggiunta dell'applicazione della la procedura accelerata in frontiera nel caso dei richiedenti che siano cittadini di Paesi con bassi tassi di riconoscimento, sia il recupero dei concetti di “Paesi di origine sicura” e di “Paesi terzi sicuri” avranno come conseguenza che le procedure saranno quasi unicamente «determinate dal paese di origine della persona interessata» a detrimento del suo diritto individuale all'asilo.

Questo quadro peggiora ulteriormente nelle situazioni di crisi, poiché gli Stati membri possono disattendere importanti norme di salvaguardia e, di conseguenza, larga parte delle persone che arrivano in Europa sarà soggetta a una procedura di “serie b”.

Non si scorgono novità nemmeno sul fronte delle esternalizzazioni, dove si guarda ancora all'assistenza allo sviluppo, ai regimi di visti e ad altri strumenti prevalentemente nell'ottica di *comprare* i Paesi terzi e convincerli a cooperare in materia di controllo della migrazione e accordi di riammissione, piuttosto che nell'ottica di mettere in pratica delle sopraccitate politiche «win-win». Questa politica, secondo le ONG, rischia di sortire tre effetti negativi: contraddire l'impegno preso dall'UE a favore dei principi di sviluppo, minare la sua posizione internazionale, «consentire violazioni dei diritti umani, incoraggiare governi repressivi e creare maggiore instabilità».

Nel documento non sono presenti solo valutazioni negative, ma si riconoscono due segnali promettenti. Da una parte, l'Unione ha riconosciuto che sia in corso una crisi umanitaria e che occorra rafforzare il sostegno alla ricerca, al salvataggio e le azioni di solidarietà. Al contempo, però, le ONG ritengono sbagliato l'approccio: invece di dare indicazioni chiare ai governi, si suggerisce di monitorare gli standard di sicurezza sulle navi e collaborare con i soggetti privati. In pratica, sembrerebbe «che venga richiesto agli attori privati di aderire non solo alle leggi, ma anche a quelle politiche e pratiche riguardanti la “gestione della migrazione” che possono potenzialmente interferire con gli obblighi di ricerca e salvataggio».

In un altro ambito, si ritengono positive la proposta sui permessi di lungo periodo, la revisione del piano d'azione sull'inclusione e l'integrazione e l'istituzione di un gruppo di esperti per raccogliere le opinioni dei migranti per indirizzare la politica dell'UE.

⁵⁷ In realtà le statistiche indicano che la maggior parte delle persone che chiedono asilo in Europa negli ultimi tre anni hanno ricevuto una forma di protezione; cfr. ECRE, *Analysis of Asylum Statistics in Europe*, in www.ecre.org, 19 giugno 2020.

Per quanto riguarda la tanto proclamata condivisione di responsabilità, nel documento si ritiene che siano state perse molte opportunità. Si riconosce che è stata applicata «una qualche forma di solidarietà», tuttavia, resta il fatto che non è stato superato il criterio dello Stato di primo arrivo e la maggiore attenzione rivolta ai legami familiari non basta a modificare il sistema, così come non bastano i meccanismi di solidarietà che si avvicinano piuttosto a negoziati tra Stati. Ne è un esempio la complessità dell'attivazione del meccanismo di solidarietà «in caso di un numero elevato di persone in arrivo (“pressione migratoria”) o in caso di sbarchi dopo operazioni di ricerca e soccorso».

Secondariamente, la solidarietà è sofferente anche a causa delle proposte di riforma procedurale che «invece di ricalibrare la responsabilità tra gli Stati membri dell'UE, esacerbano la pressione sugli Stati membri alla frontiera esterna dell'UE e sui Paesi dei Balcani occidentali».

Un'ulteriore opportunità persa riguarda la mancanza di vere e proprie proposte a breve termine su percorsi sicuri e regolari verso l'Europa, infatti, «la Commissione europea ha solo invitato gli Stati membri a fare di più e ha convertito gli impegni degli Stati membri per il 2020 in un programma di due anni». D'altra parte, la necessità di sviluppare partenariati volti ad attirare talenti «non è stata riflessa nelle risorse, proposte o azioni sostenute nel patto».

Alla terza ed ultima domanda non viene fornita una risposta diretta, sebbene si affermi che alcune procedure del sistema appaiano di difficile applicazione, come il nuovo meccanismo di solidarietà. Non è nemmeno intenzione di chi scrive fornire una risposta a tale domanda, probabilmente la più complessa. Si intende solo condividere le critiche mosse nel documento del 6 ottobre. Al di là dei proclami, infatti, l'obiettivo principale del sistema di asilo europeo rimane la lotta alla migrazione irregolare. Poco spazio è lasciato alle politiche per incentivare quella regolare e i punti focali del sistema rimangono gli stessi.

Le maggiori novità concernono le procedure che, tuttavia, potrebbero continuare ad essere l'emblema delle falle del sistema: l'abbassamento degli standard di tutela dei diritti umani e il persistente maggior onere a carico dei Paesi di confine. Esse dimostrano, infatti, come «the law is not enough»⁵⁸. Sulla carta anche la direttiva procedure oggi in vigore è un insieme rigoroso di norme che abbracciano garanzie procedurali essenziali. Il problema sorge quando quelle regole devono essere messe in pratica.

Un «elemento trasversale e cruciale»⁵⁹ di questo sistema sono i rimpatri che, insieme alla cooperazione con i Paesi terzi, dovrebbero ridurre il numero degli arrivi e consentire al meccanismo dei ricollocamenti di funzionare. Se ciò non avvenisse ci troveremmo nuovamente ad interrogarci sulla realizzabilità di una politica migratoria comune che non consideri i migranti e i rifugiati solo come numeri, ma come esseri umani, con un nome e un cognome, un viso, una storia personale. Non può, tuttavia,

⁵⁸ D. THYM, *op. cit.*

⁵⁹ B. NASCIBENE, *op. cit.*

negarsi che vi è qualche segnale incoraggiante e che dimostra come sia sempre più forte l'intenzione di tradurre in politiche concrete e durature ciò che da tempo è chiesto con forza dalla società civile, ma solo proclamato dalle istituzioni europee.

La terza domanda, per il momento, rimane senza risposta.

Novembre 2020