

LA PROPOSTA DI PATTO EUROPEO SU IMMIGRAZIONE ED ASILO

**Una (non) riforma che gioca
(pericolosamente) con le
nozioni di solidarietà e di
equa distribuzione delle
responsabilità tra gli Stati**

Gianfranco Schiavone

1. La proposta di Patto sull'immigrazione e l'asilo: un approccio regressivo

Nella proposta di Patto europeo su immigrazione ed asilo¹ la Commissione Europea opera in parziale continuità ma anche con alcuni significativi cambiamenti di prospettiva rispetto all'Agenda sulle migrazioni del 2015². Le misure contenute nell'Agenda europea sulla migrazione erano ispirate al cosiddetto

¹ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Bruxelles, 23.9.2020 COM(2020) 609 final.

² COMMISSIONE EUROPEA, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE, BRUXELLES 13.05.2015 COM(2015) 240 FINAL.

“approccio globale alla migrazione”, che consiste in una combinazione di strumenti che riguardano:

a) azioni nell’ambito della dimensione interna della politica di migrazione;
b) attività alle frontiere esterne dell’UE e rafforzamento generale dell’azione esterna che si è tradotto in iniziative politiche nei riguardi dei principali Stati terzi di origine o di transito dei migranti che hanno puntato ad una sempre maggiore esternalizzazione delle frontiere³ con l’obiettivo di impedire od ostacolare in ogni modo l’arrivo dei rifugiati in Europa. Si è trattato di una politica spregiudicata i cui altissimi prezzi in termini di sgretolamento del sistema giuridico di tutela dei diritti fondamentali in Europa hanno iniziato ad essere molto visibili negli ultimi anni⁴.

Per ciò che riguarda la dimensione interna e più precisamente la riforma del cosiddetto Regolamento Dublino III, ovvero di quel Regolamento dell’Unione oggetto da anni di innumerevoli rilievi critici che fissa i criteri per stabilire quale sia lo Stato membro competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di uno stato membro o da un apolide, l’approccio che la Commissione di allora (a guida Juncker) proponeva di adottare consisteva nel mantenimento del criterio che assegna allo Stato membro di primo ingresso irregolare del richiedente protezione la competenza all’esame della sua domanda, temperato tuttavia da un meccanismo correttivo per la redistribuzione delle domande di asilo tra Stati membri al fine di sostenere i Paesi UE i cui sistemi di protezione internazionale subissero pressioni considerate sproporzionate⁵. La timida proposta della Commissione venne profondamente modificata dal Parlamento Europeo che a novembre 2017 votò un progetto di risoluzione legislativa⁶ nel quale proponeva un meccanismo di ricollocazione permanente e automatico che cancellava del tutto il criterio del primo paese di ingresso irregolare. Il meccanismo previsto dal Parlamento non prevedeva soglie per i richiedenti che hanno familiari in un determinato Stato membro o legami

³ ASGI, “L’esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti: politiche migratorie dell’Unione europea ed effetti giuridici”, 2.01.2020 in www.asgi.it.

⁴ Cf. ex multis, PIETRO DEROSI, “Il diritto alla protezione internazionale è naufragato al confine tra Unione Europea e Turchia?”, in FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d’asilo, Report 2020*, pagg.319 - 335 e il recentissimo saggio AA.VV, *Vite sospese, Profughi, rifugiati e richiedenti asilo dal Novecento ad oggi*, a cura di Enrico Miletto e Stefano Tallia, ed. Il Mulino, 2021.

⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 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 (rifusione), Bruxelles, 4.5.2016 COM(2016) 270 final.

⁶ Progetto di Risoluzione Legislativa del Parlamento Europeo (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)).

con lo stesso, poiché per esempio vi hanno abitato o studiato in precedenza. Solamente i richiedenti che non hanno legami di questo tipo con uno specifico Stato membro avrebbero dovuto essere ricollocati tramite il meccanismo correttivo di assegnazione da applicarsi in ogni momento, non solo in periodi di crisi, senza dunque che fosse necessario raggiungere una soglia di crisi, come proposto dalla Commissione Europea.

Sulla base del progetto del Parlamento un richiedente avrebbe avuto la possibilità di scegliere tra i quattro Stati membri che avessero ricevuto il numero più basso di richiedenti in rapporto alla loro quota di partecipazione al sistema di accoglienza europeo, quota definita sulla base di una “chiave di distribuzione” la cui base di calcolo poggiava sul numero di richiedenti asilo da assegnare ad ogni Stato dell’Unione sulla base di due criteri: il numero di abitanti e il PIL (prodotto interno lordo). Poiché gli Stati membri con il numero più basso di richiedenti cambiano costantemente man mano che si procede alla registrazione dei richiedenti nel sistema, non dovrebbe essere possibile per un richiedente conoscere i quattro Stati membri disponibili per la scelta nel momento in cui chiede protezione in Europa. Il sistema di redistribuzione non dovrebbe pertanto costituire un “fattore di attrazione”, ma nello stesso tempo la scelta limitata dovrebbe comunque permettere al richiedente, in una certa misura, di avere voce in capitolo nella procedura riducendo così il rischio di movimenti secondari. Nella proposta del Parlamento agli Stati membri che avessero deciso di non accettare la ricollocazione dei richiedenti nel loro territorio sarebbero stati imposti limiti all’accesso ai fondi dell’UE e sarebbe stato impedito l’uso di fondi UE per il rimpatrio dei richiedenti le cui domande di asilo erano state rifiutate. La proposta di riforma votata dal Parlamento si scontrò con la dura ostilità di molti Stati; nessun dialogo venne realmente avviato e la scorsa legislatura europea finì senza alcuna riforma del sistema comune di asilo.

Il mancato accordo sulla riforma del Regolamento Dublino III, chiave di volta dell’intero sistema d’asilo nell’Unione, portò infatti alla caduta uno dietro l’altro, come birilli in fila, degli altri testi su cui la Commissione aveva presentato le sue proposte di riforma, ovvero:

- la proposta di sostituzione della Direttiva qualifiche n. 95/2011/CE con un Regolamento che fissi norme uniformi per il riconoscimento delle persone bisognose di protezione e i diritti loro riconosciuti;
- la proposta di sostituzione della Direttiva procedure n. 32/2013/UE con un nuovo Regolamento che preveda nuove procedure di frontiera e con un ruolo molto forte attribuito alle procedure di inammissibilità e

- alla procedura accelerata e una parallela riformulazione in senso restrittivo delle nozioni di “Paese di origine sicuro” e di “Paese terzo sicuro”;
- una proposta di Regolamento finalizzato ad istituire un quadro strutturato per il reinsediamento di rifugiati da Paesi terzi;
 - una nuova rifusione della Direttiva 33/2013/UE che nelle intenzioni della Commissione doveva essere finalizzata ad armonizzare le condizioni di accoglienza a livello europeo, al fine di aumentare le prospettive di integrazione dei richiedenti e ridurre i movimenti secondari tra gli Stati. Il fatto che della sola Direttiva sull'accoglienza non si proponesse la modifica in Regolamento era tuttavia un chiaro segno della difficoltà di andare verso una reale diminuzione delle gigantesche differenze di impostazione dei sistemi di accoglienza degli Stati membri.

La nuova Commissione Europea a guida Von Der Leyen ha presentato il 23 settembre 2021 la sua nuova proposta di riforma del sistema europeo d'asilo⁷ sostenendo 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»*⁸. Si tratta di un'affermazione alquanto arida perché invece, quantomeno sui dossier sui quali nella scorsa legislatura non si era giunto ad alcun compromesso, la nuova Commissione ha scelto, per le ragioni che illustrerò, una svolta di netta chiusura. La Commissione ha proposto *«un approccio globale che riconosca le responsabilità collettive, risponda alle fondamentali preoccupazioni espresse nei negoziati svoltisi dal 2016 a oggi (in particolare in relazione alla solidarietà) e colmi il divario di attuazione. Tale approccio si baserà sui progressi compiuti dal 2016 ma prevede anche un quadro comune europeo e una migliore governance della migrazione e dell'asilo nonché un nuovo meccanismo di solidarietà»*⁹.

“Approccio globale” e “nuovo meccanismo di solidarietà” sono infatti le parole chiave per comprendere l'impostazione della proposta di Patto nonché i suoi punti di differenza con l'Agenda sulle migrazioni del 2015. L'approccio globale invocato dalla Commissione è quello *«che contempla le politiche nei settori della migrazione, dell'asilo, dell'integrazione e della gestione delle frontiere, riconoscendo che l'efficacia complessiva dipende dai progressi compiuti su tutti i fronti»*¹⁰. L'espressione “approccio globale” appare suggestiva e sembra rinviare

⁷ Per un'analisi complessiva della proposta di Patto vedasi anche l'interessante contributo di CHIARA FAVILLI, “Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: “c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico””, in «Questione Giustizia», 2.10.2020.

⁸ COMMISSIONE EUROPEA, Un nuovo Patto su immigrazione ed asilo, cit. nota 1, p.3.

⁹ Ivi, p.3.

¹⁰ Ivi, p.2.

a una concezione che riconosce che le migrazioni sono un fenomeno complesso che va affrontato riconoscendo le interazioni profonde tra le diverse forme di migrazioni con la conseguente conclusione dell'importanza di non elaborare ed attuare politiche che si muovano a compartimenti stagni. Non è però affatto questo l'approccio contenuto nella proposta di Patto; scavando appena sotto la superficie si scopre come le proposte concrete avanzate dalla Commissione mescolano e sovrappongono ambiti di azione legislativa che dovrebbero rimanere distinti, dando vita a continui giochi linguistici dove alle parole vengono attribuiti significati quanto mai particolari ed indefiniti, generando una incessante confusione concettuale. Questo gioco linguistico è particolarmente visibile nella ridefinizione della nozione di solidarietà. Si possono leggere ad esempio passaggi come il seguente:

«Il nuovo meccanismo di solidarietà si concentrerà principalmente sulla ricollocazione o sui rimpatri sponsorizzati. Nell'ambito della "sponsorizzazione dei rimpatri", 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. Gli Stati membri possono incentrare la loro azione nei confronti dei cittadini di quei paesi terzi verso i quali ritengono di avere più probabilità di effettuare efficaci rimpatri. Sebbene ciascuno Stato membro debba contribuire alla ricollocazione e/o alla sponsorizzazione dei rimpatri e si applichi una chiave di distribuzione, gli Stati membri avranno la flessibilità di decidere se e in quale misura ripartire il proprio impegno tra i due tipi di misure. Vi sarebbe anche la possibilità di contribuire attraverso altre forme di solidarietà, quali lo sviluppo di capacità, il sostegno operativo, le competenze tecniche e operative nonché il sostegno agli aspetti esterni della migrazione. Pur lasciando sempre agli Stati membri alternative percorribili alla ricollocazione, una rete di sicurezza garantirà che la pressione su uno Stato membro sia efficacemente attenuata dalla ricollocazione o dalla sponsorizzazione dei rimpatri»¹¹.

Nelle parole sopraccitate emergono, in sintesi, tutti gli obiettivi politici che la proposta di Patto si prefigge ovvero: la solidarietà e l'equa condivisione delle responsabilità non riguardano se non in modo secondario l'effettiva distribuzione dei richiedenti asilo in tutti gli Stati membri sulla base di parametri equi ed oggettivi. La divergenza dalla proposta del Parlamento UE che prevedeva, come si è visto, l'adozione di un meccanismo vincolante di distribuzione delle presenze e sanzioni per gli Stati non ottemperanti, è radicale. L'approccio

¹¹ Ivi, p.6.

dell'attuale Commissione è però totalmente diverso e confliggente anche con l'approccio seguito dalla precedente Commissione che, pur mantenendo il criterio del radicamento della competenza all'esame della domanda di asilo nel primo Paese di ingresso irregolare del richiedente, aveva comunque previsto un meccanismo di solidarietà vincolante (con attribuzione delle relative competenze all'esame della domanda di protezione ai diversi Stati) laddove uno Stato membro fosse stato soggetto ad una pressione eccessiva in termini di numero di arrivi di richiedenti protezione internazionale. Come evidenziava nel 2016 la Commissione Europea, *«l'applicazione del meccanismo correttivo a beneficio di uno Stato membro è attivata automaticamente quando il numero di domande di protezione internazionale per cui uno Stato membro è competente supera il 150% della cifra individuata nella chiave di riferimento»*¹².

La Commissione aveva previsto la possibilità che uno Stato membro potesse astenersi temporaneamente dall'attuazione nei suoi confronti del meccanismo correttivo ma per un periodo massimo di 12 mesi e comunque *«lo Stato membro che temporaneamente non partecipa all'assegnazione correttiva deve versare un contributo di solidarietà di 250.000 EUR per richiedente allo Stato membro che è stato designato come competente per l'esame di tali domande»*¹³. Si può criticare l'impostazione scelta a suo tempo dalla Commissione, sia sotto il profilo del mantenimento della competenza all'esame della domanda di protezione internazionale nello Stato di primo ingresso irregolare da parte del richiedente, fatta salva l'applicazione del meccanismo correttivo, sia la scappatoia fornita agli Stati con la monetizzazione del rifiuto a prendersi quote di richiedenti, ma va riconosciuto che quella impostazione riconosceva la necessità che il sistema europeo di asilo fosse improntato ad un certo rispetto, almeno minimo, del principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità, ovvero di redistribuzione delle presenze, e parimenti va riconosciuto che l'onere economico imposto agli Stati per sottrarsi temporaneamente all'obbligo di ricollocazione era talmente oneroso da risultare quasi insostenibile.

L'attuale Commissione Europea, all'opposto, rassicura subito gli Stati membri che intende lasciare *«sempre agli Stati membri alternative percorribili alla ricollocazione»* che dunque non diviene mai vincolante, neppure nelle più acute situazioni di crisi. Il meccanismo privilegiato da parte della Commissione

¹² Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 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 paese terzo o da un apolide (rifusione), cit., p.19.

¹³ Ivi, p.19

è, come si vedrà, quello della “*sponsorizzazione dei rimpatri*” (nel testo della proposta di Patto, le parole “rimpatrio/rimpatri” ricorrono 94 volte in un testo che consta di un totale di 33 pagine).

2. Le principali proposte di riforma legislativa

Facendo seguito alla proposta di Patto sulle migrazioni e l’asilo che rappresenta il documento politico generale nel quale la Commissione ha delineato la sua strategia e seguendo la cosiddetta tabella di marcia¹⁴ allegata alla proposta di Patto, la Commissione ha già presentato le principali proposte di riforma legislativa di vigenti Direttive o Regolamenti. In particolare:

- 1) la già accennata proposta di un Regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione, che comprende un nuovo meccanismo di solidarietà, abrogando il vigente Regolamento (UE) n.604/2013 (Regolamento Dublino III);
- 2) la proposta di una nuova normativa (consistente in un Regolamento cosiddetto Regolamento screening) per istituire una procedura di accertamenti pre-ingresso alle frontiere esterne¹⁵;
- 3) la proposta di nuovo Regolamento sulle procedure di asilo per includervi una nuova procedura di frontiera, abrogando la vigente Direttiva 2013/32/UE¹⁶.

Per ragioni di spazio esaminerò di seguito solo la prima delle tre proposte di riforma raccomandando comunque di leggersi tutte i tre testi¹⁷; essi infatti non possono essere considerati a compartimenti stagni, bensì come proposte di modifica normativa che hanno forti interazioni tra loro, tanto che ogni eventuale rilevante modifica di una proposta, ed in particolare di quella sul nuovo meccanismo di solidarietà, comporta rilevanti modifiche anche sugli altri testi. Ciò che è indispensabile richiamare brevemente in questa sede è l’importanza

¹⁴ Proposta 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/.

¹⁵ Proposta 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.

¹⁶ Proposta 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/2016/0467 final - 2016/0224 (COD).

¹⁷ Per una prima analisi della proposta del cosiddetto Regolamento screening si rinvia ad ASGI, “Proposta di Regolamento sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi. Osservazioni e proposte”, 2021.

che la Commissione assegna al tema delle procedure di frontiera. Nella stessa proposta di Patto si può infatti leggere:

«È alla frontiera esterna che l'UE deve colmare le lacune esistenti tra i controlli di frontiera alle frontiere esterne e le procedure di asilo e di rimpatrio. Tale processo dovrebbe essere veloce, con norme chiare ed eque per ottenere l'autorizzazione all'ingresso e per accedere alla procedura appropriata. La Commissione propone di istituire una procedura di frontiera fluida, applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano senza autorizzazione, comprendente accertamenti preliminari all'ingresso, una procedura di asilo e, se del caso, una procedura di rimpatrio rapido, combinando in tal modo processi attualmente distinti. [...] Le procedure di frontiera consentono di mettere il trattamento di una domanda su una corsia rapida, analogamente ai motivi di esame accelerato quali i concetti di "paesi di origine sicuri" o "paesi terzi sicuri"»¹⁸.

Scopo prioritario della proposta di riformare la Direttiva 2013/32/UE (procedure) trasformandola in un Regolamento (strumento legislativo che, diversamente dalle Direttive, è direttamente applicabile negli ordinamenti dei diversi Stati membri) è infatti quello di ampliare il più possibile l'ambito di applicazione delle procedure di frontiera le quali consentono di applicare assai bassi standard di garanzie per i richiedenti protezione internazionale agevolando un loro rapido allontanamento dal territorio dello Stato di primo ingresso nel quale si trovano. La Commissione altresì ritiene che andrebbero applicate le procedure di frontiera anche «a richiedenti che tentino di ingannare le autorità, da richiedenti provenienti da paesi con bassi tassi di riconoscimento che probabilmente non necessitano di protezione o da richiedenti che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale»¹⁹, ovvero una miscellanea incoerente di situazioni che, sul piano giuridico, nulla hanno a che fare tra di loro. Infine i meccanismi di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale dallo stato membro di primo ingresso agli altri Stati che esamineremo tra poco non si applicherebbero ai richiedenti protezione internazionale sottoposti alla procedura di frontiera.

3. La nuova concezione della solidarietà

Secondo le intenzioni della Commissione la «proposta di un nuovo Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione intende sostituire l'attuale Regolamento Dublino e rilancia la riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS) median-

¹⁸ Proposta di nuovo Patto, cit., p. 4.

¹⁹ Ivi, p. 5.

te l'istituzione di un quadro comune che contribuisca all'approccio globale alla gestione della migrazione attraverso l'elaborazione integrata delle politiche nel settore della gestione dell'asilo e della migrazione, comprese le sue componenti interna ed esterna». Per realizzare tale obiettivo è necessario definire «un meccanismo di solidarietà nuovo e più completo per garantire il normale funzionamento del sistema migratorio, nonché criteri razionali e meccanismi più efficienti per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale»²⁰. Si tratta, come già anticipato, di una proposta che «abroga e sostituisce il regolamento (UE) n. 604/2013 e amplia il campo di applicazione per includervi un quadro comune che contribuisca all'approccio globale alla gestione della migrazione, oltre a introdurre un approccio più ampio alla solidarietà» da adottarsi «sulla base giuridica appropriata, vale a dire l'articolo 78, secondo comma, lettera e), e l'articolo 79, secondo comma, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)»²¹,

La proposta di Regolamento riprende, anche se molto timidamente, alcuni aspetti contenuti nella proposta di riforma approvata dal Parlamento Europeo nel 2017, ampliando in tal modo rispetto alla normativa vigente le ipotesi nelle quali è la condizione soggettiva del richiedente o i suoi legami significativi con un dato Stato dell'Unione a determinare lo Stato competente ad esaminare la sua domanda di protezione internazionale. Si prevede infatti che «*se un familiare del richiedente ha presentato in uno Stato membro una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una prima decisione di merito, l'esame della domanda di protezione internazionale compete a detto Stato membro*» (art.17); la previsione non sarebbe in sé innovativa se non fosse per la modifica della nozione di familiare che viene estesa anche ai «*fratelli e sorelle del richiedente*» (art.2). Si riconosce altresì l'esistenza di un legame significativo di un richiedente con un dato Stato dell'Unione nel quale vi ha concluso un ciclo di studi prevedendo che «*Se il richiedente è in possesso di un diploma o di una qualifica rilasciati da un istituto di istruzione stabilito in uno Stato membro e la domanda di protezione internazionale è stata registrata dopo che il richiedente ha lasciato il territorio degli Stati membri al termine degli studi, lo Stato membro in cui ha sede tale istituto di istruzione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale*» (art.20).

²⁰ Proposta di Regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente, cit., p.1.

²¹ Ivi, p. 7.

Tale positiva previsione avrebbe dovuto portare la Commissione a riconoscere che v'è un evidente analogo legame significativo con un dato Stato membro nel caso il richiedente vi abbia in precedenza soggiornato, magari a lungo, per motivi di lavoro; nulla purtroppo viene proposto in tal senso, né tanto meno viene ripreso l'orientamento espresso dal Parlamento Europeo che introduceva alcune limitate forme di sponsorizzazione del richiedente. Nessuna sostanziale variazione neppure viene inserita per ciò che attiene le clausole discrezionali già previste nel vigente Regolamento Dublino III, ma la cui applicazione è sempre stata di minimo impatto, prevedendo che *«ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale di un cittadino di paese terzo o un apolide registrata nel suo territorio, anche se non è competente per tale esame in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento»* (art.25, par. 1).

Per ciò che riguarda i minori non accompagnati la proposta della Commissione segna un netto arretramento rispetto ai testi discussi nella precedente Legislatura prevedendo che, laddove non vi siano famigliari o parenti in grado di farsene carico, *«è competente lo Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale del minore non accompagnato è stata registrata per la prima volta, salvo se si dimostri che ciò è contrario all'interesse superiore del minore»* (art. 15, par. 5). Nel caso un minore straniero non accompagnato abbandoni lo Stato membro nel quale ha fatto la domanda di protezione e si rechi in un altro Stato potrà essere ricondotto coattivamente nel primo Stato membro mentre la precisazione in merito alla previa valutazione del suo superiore interesse appare più una formula di stile piuttosto che una procedura che pone delle garanzie effettive. Sulla necessità di non sottoporre il minore non accompagnato privo di famigliari a trasferimenti da uno Stato ad un altro era intervenuta anche la Corte di Giustizia dell'Unione che nell'interpretare alcune disposizioni vigenti nell'attuale Regolamento Dublino III che si prestavano ad applicazioni non univoche aveva chiarito che *«L'articolo 6, secondo comma, del [Regolamento Dublino] deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle del procedimento principale, nelle quali un minore non accompagnato, sprovvisto di familiari che si trovino legalmente nel territorio di uno Stato membro, ha presentato domanda di asilo in più di uno Stato membro, designa come "Stato membro competente" lo Stato membro nel quale si trova tale minore dopo avervi presentato una domanda di asilo»*²².

Alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia la Commissione attuale avrebbe dovuto presentare un testo di riforma che adottasse l'orientamento della Corte precisando che il criterio da applicare per la determinazione della

²² Corte di Giustizia dell'UE, causa C-648/11 (MA, BT, DA)

competenza è quello dello stato membro nel quale il minore si trova. Purtroppo invece la Commissione ha testardamente insistito per mantenere un criterio ambiguo e potenzialmente lesivo del superiore interesse del minore.

La proposta di Regolamento mantiene infine, come già anticipato, il criterio che radica la competenza all'esame della domanda nello Stato membro di primo ingresso qualora è provato che *«il richiedente ha varcato illegalmente la frontiera di uno Stato membro, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo»* (art.21). La Commissione pertanto decide di preservare proprio il criterio più controverso contenuto nel vigente Regolamento Dublino III, lo stesso che sta alla base delle distorsioni profonde del sistema d'asilo europeo. Come si è visto il Parlamento Europeo nella scorsa Legislatura aveva tentato di cambiare il paradigma di fondo prevedendo che il richiedente asilo va considerato una persona che fa ingresso nello spazio comune europeo e non in un singolo Stato, ritenendo pertanto che un criterio che imponga la competenza all'esame della domanda per il solo fatto che l'ingresso (determinato quasi sempre da una mera condizione geografica) sia avvenuto in un dato Stato non possa considerato un criterio adeguato e conforme al principio di responsabilità di cui all'art. 78 del T.F.U.E. (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

Già nell'aprile 2016 in una Risoluzione²³ (nota come la risoluzione Kyenge-Metsola dal nome delle due relatrici, afferenti rispettivamente al gruppo dei socialisti e a quello dei popolari) che aveva trovato larghissimo consenso politico trasversale, il Parlamento ribadiva *«le sue riserve circa l'attuale criterio in base al quale, attualmente, è lo Stato membro di primo ingresso a essere determinato come lo Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, e ritiene che tale criterio debba essere riveduto»*.

Dal momento che la nuova Commissione abbandona del tutto questo disegno riformatore, come intende affrontare dunque il nodo della ripartizione dei richiedenti protezione nei diversi Stati membri, almeno in situazioni di crisi? Chiedo a questo punto al lettore di armarsi di pazienza e di seguire l'esposizione che farò nel modo più sintetico delle principali proposte della Commissione la quale delinea un meccanismo di solidarietà che rinomina in modo significativo "contributo di solidarietà" prevedendo che:

«I contributi di solidarietà a favore di uno Stato membro soggetto a pressioni migratorie o a sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso assumono le seguenti forme:

²³ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)).

(a) ricollocazione di richiedenti che non sono sottoposti alla procedura di frontiera per l'esame di una domanda di protezione internazionale istituita dall'articolo 41 del [regolamento sulla procedura di asilo];

(b) rimpatri sponsorizzati di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;

(c) ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale cui è stata concessa protezione internazionale meno di tre anni prima dell'adozione di un atto di esecuzione a norma dell'articolo 53, paragrafo 1;

(d) misure di sviluppo delle capacità in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio, sostegno operativo e misure volte a rispondere alle tendenze migratorie che hanno ripercussioni sullo Stato membro beneficiario attraverso la cooperazione con i paesi terzi» (art.45).

Si prevede altresì che «Nel solo caso di operazioni di ricerca e soccorso che generano arrivi ricorrenti di cittadini di paesi terzi o apolidi nel territorio di uno Stato membro» (art.47, par. 1) la Commissione indica «il numero totale di richiedenti che ciascuno Stato membro è tenuto a ricollocare sotto forma dei contributi di solidarietà di cui all'articolo 45, paragrafo 1, lettera a), calcolati secondo la chiave di distribuzione di cui all'articolo 54. La chiave di distribuzione include la quota degli Stati membri beneficiari» (art. 47, par. 3).

Potrebbe sembrare emergere un approccio che riprende quanto meno l'impostazione data dalla precedente Commissione in merito al riconoscimento di un principio generale di redistribuzione basato su criteri oggettivi (la chiave di distribuzione) da applicarsi verso tutti gli Stati membri; subito dopo però si precisa che entro un mese dall'avvio della procedura di crisi «gli Stati membri notificano alla Commissione i contributi che intendono fornire completando il piano per la risposta di solidarietà in materia di ricerca e soccorso» (art. 47, par. 4) optando o per la ricollocazione dei richiedenti, anche vulnerabili, o attraverso le misure di sostegno allo stato membro per ciò che attiene il rimpatrio e la gestione generale dei flussi migratori attraverso la cooperazione con paesi terzi o attraverso una combinazione di entrambe le misure. Se le proposte avanzate dai singoli stati non sono adeguate a risolvere la situazione di crisi, la Commissione convoca un "Forum della solidarietà" invitando gli Stati ad adeguare le proprie proposte alla situazione e solo qualora, nuovamente, le proposte pervenute fossero «ancora significativamente inferiori al totale dei contributi di solidarietà indicati nella relazione sulla gestione della migrazione, generando una situazione in cui la riserva di solidarietà non è in grado di fornire una base affidabile di sostegno [...] la Commissione adotta, entro due settimane dalla fine del Forum sulla solidarietà, un atto di esecuzione» (art. 48, par. 2) che indica il numero totale dei cittadini da ricollocare e la quota per ogni Stato membro.

A questo punto potrebbe nuovamente sembrare che, pur sulla base di un meccanismo di dialogo piuttosto complesso e di ardua applicazione (la crisi alla quale si deve porre rimedio presumibilmente nel frattempo proseguirebbe), si preveda comunque che una certa quota di ricollocazioni venga effettivamente attuata. Non è così perché come in un gioco di prestigio nel quale la realtà rimane celata fino alla fine la Commissione precisa che qualora *«dalle indicazioni fornite dagli Stati membri risulti un deficit superiore al 30% del numero totale di ricollocazioni individuate nella relazione sulla gestione della migrazione. In tali casi, i contributi stabiliti nell'atto di esecuzione sono adeguati in modo che gli Stati membri che indicano tali misure siano tenuti a coprire il 50 % della loro quota calcolata secondo la chiave di distribuzione di cui all'articolo 54 mediante la ricollocazione o la sponsorizzazione dei rimpatri di cui all'articolo 45, paragrafo 1, lettera b), o una combinazione di entrambi. Gli Stati membri interessati indicano immediatamente alla Commissione in che modo intendono coprire la loro quota a tale riguardo. La Commissione adegua di conseguenza i contributi stabiliti nell'atto di esecuzione per quanto riguarda la ricollocazione, la sponsorizzazione dei rimpatri e le misure di cui all'articolo 45, paragrafo 1, lettera d), per tali Stati membri»* (art.48, par. 2).

Cosa avviene se invece la pressione migratoria non deriva dagli sbarchi ma da arrivi via terra? La Commissione prevede una diversa procedura che non analizziamo nel dettaglio, anche perché, al netto della farraginosità del testo proposto, le differenze sono alquanto contenute in quanto, laddove la Commissione comunichi l'esistenza di una situazione di pressione migratoria in un uno o più Stati membri, *«gli altri Stati membri che non sono Stati membri beneficiari contribuiscono mediante i contributi di solidarietà di cui all'articolo 45, paragrafo 1, lettere a), b) e c). Gli Stati membri danno la priorità alla ricollocazione dei minori non accompagnati»* (art.52, par. 2).

4. Conclusioni

Quali conclusioni possiamo trarre dopo avere esaminato le proposte della Commissione?

Il primo elemento che appare con netta evidenza è un forte slittamento dall'obiettivo di fornire una risposta alla pressione su uno Stato membro derivante dall'arrivo di un numero rilevante di richiedenti protezione internazionale sul suo territorio, verso un obiettivo radicalmente diverso di gestire con un unico approccio qualsiasi pressione migratoria su uno Stato membro. In questa nuova ottica la nozione di solidarietà assume un significato non più connesso ad una condivisione delle responsabilità nella gestione di un sistema di asilo

comune in Europa regolato da precise normative, bensì assume significati del tutto diversi e altresì indefiniti. In primo luogo assume le sembianze di iniziative politiche imprecise ma ben finalizzate ad ostacolare o impedire l'accesso dei rifugiati in Europa, dando quasi dignità di norma valida per tutti a un pensiero politico forse al momento dominante, ma certo che non può essere contrabbandato con il rispetto di normative alle quali i diversi Stati sono vincolati. Cosa è infatti il *«sostegno operativo e misure volte a rispondere alle tendenze migratorie che hanno ripercussioni sullo Stato membro beneficiario attraverso la cooperazione con i paesi terzi»*? Cosa vuol dire partecipare con il proprio contributo di solidarietà fornendo *«sostegno operativo e misure volte a rispondere alle tendenze migratorie»*? In quali contesti, con quali procedure e con quali controlli democratici tutto ciò avviene? E come si quantificano (o forse sarebbe meglio dire si barattano) tali interventi con le quote di reinsediamento dei richiedenti asilo da altro stato membro? Ad esempio un corso di addestramento alle guardie di frontiera del Niger per controllare i flussi migratori verso Nord fatto da un dato Stato membro vale quanti richiedenti asilo che non si intende ricollocare? Il lettore scuserà la ruvidezza di questo paragone, ma confido comprenderà che non si tratta affatto di esempi bizzarri, bensì di quesiti che permettono di mettere in luce quanto discutibile nei suoi presupposti sia l'approccio usato dalla Commissione laddove invoca l'applicazione di criteri e procedure del tutto indeterminate in violazione del principio di tassatività che deve caratterizzare ogni normativa.

Come si è visto, seppure attraverso una procedura tortuosa, ogni Stato membro può sempre scegliere di sponsorizzare dei rimpatri invece di attuare dei ricollocamenti dei richiedenti asilo. Ogni Stato membro può infatti decidere di sostenere un altro Stato membro nella realizzazione di operazioni di rimpatrio di cittadini di paesi terzi presenti in quello Stato e il cui soggiorno è irregolare. Tale supporto può assumere forme diverse: dalla consulenza allo Stato membro interessato, all'assistenza logistica e finanziaria per effettuare i rimpatri, alla collaborazione con lo Stato di rimpatrio con il quale lo Stato che effettua la sponsorizzazione ha rapporti privilegiati che mette a disposizione. Se gli stranieri oggetto di tale iniziative non sono rimpatriati né allontanati entro 8 mesi, lo Stato membro che provvede ai rimpatri sponsorizzati è tenuto a trasferire le persone interessate nel proprio territorio ovviamente per proseguire i tentativi di rimpatrio dal proprio territorio.

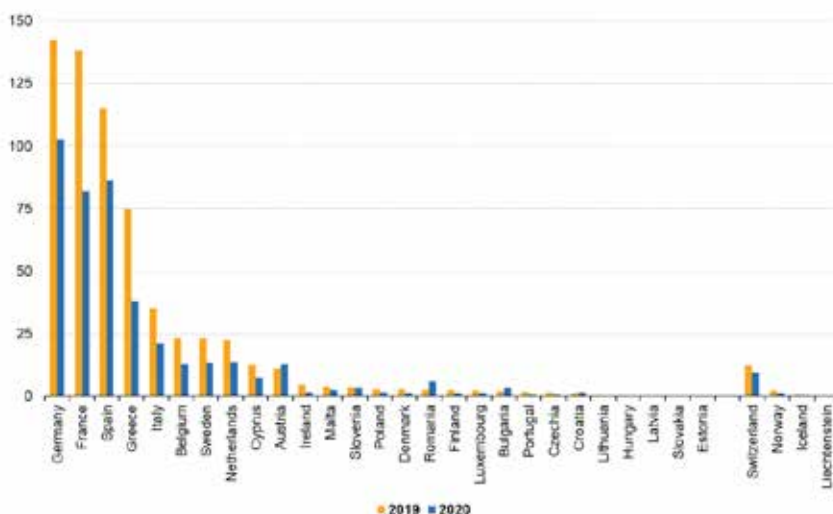
Di complesse e delicate questioni che tale ipotesi solleva relativamente a quali siano i diritti degli espellendi durante tutta questa fase, ovvero di come possa realmente agire l'autorità giudiziaria chiamata a verificare se vi sono o meno le condizioni per convalidare o prolungare una detenzione amministra-

tiva per l'esecuzione del rimpatrio sulla base dell'attività messa in atto dallo Stato di espulsione nonché da quello di sponsorizzazione, la Commissione Europea non si cura in alcun modo. Difficile, almeno per chi scrive, nell'esaminare queste proposte, sfuggire all'amara sensazione che le persone oggetto di questi interventi di "solidarietà" interstatale siano in fondo un po' come degli ostaggi o semplicemente della povera merce di scambio.

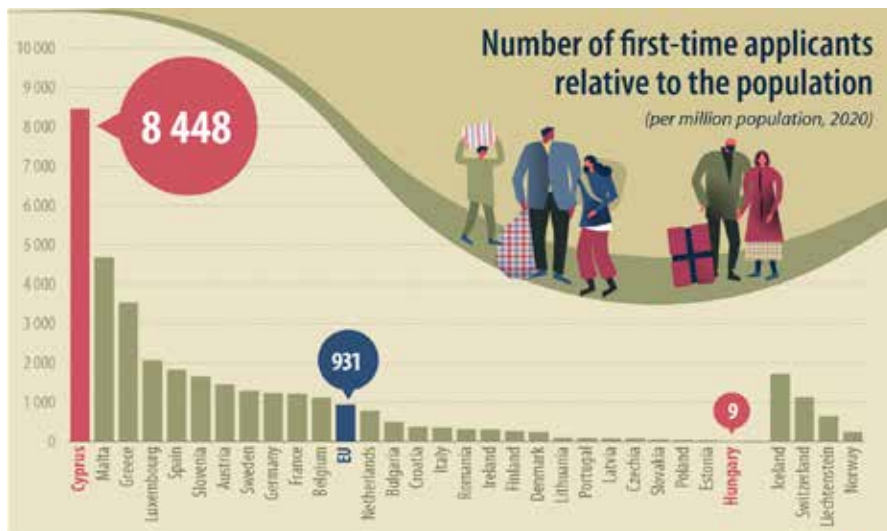
Quale può essere l'effetto complessivo delle proposte della Commissione sul sistema asilo in Europa? (Giacché, è bene non dimenticarlo, è di esso che stiamo trattando). Il sistema si rafforza o si indebolisce? L'annoso problema di come attuare una più equa distribuzione delle responsabilità tra gli Stati, e quindi anche delle presenze dei richiedenti protezione internazionale, trova nelle ardite proposte della Commissione una risposta positiva?

Dalle due tabelle tratte dal servizio statistico Eurostat curato dalla Commissione Europea²⁴ emergono due dati molto evidenti sul sistema d'asilo in Europa. Il primo elemento, rinvenibile nella prima tabella, è la drastica diminuzione delle domande di asilo avvenuta in Europa tra il 2019 e il 2020 (416.000 nel 2020, con una diminuzione del 34% rispetto all'anno precedente).

Number of first-time asylum applicants (non-EU citizens), 2019 and 2020
(thousands)



²⁴ Cf. anche la sezione "I numeri/1" di Giovanni Godio nel presente volume, pp. 79 ss.



Il secondo elemento, che emerge da entrambe le tabelle (appositamente ho scelto di presentare sia i dati assoluti che la distribuzione percentuale dei richiedenti protezione per abitanti), è la radicale disomogeneità delle presenze dei richiedenti asilo nei diversi Stati membri. Gran parte dei richiedenti asilo si concentra in un assai ristretto numero di Paesi dell'Unione (non più di 5), mentre la larga maggioranza degli Stati membri continua, nello scorrere degli anni, ad avere presenze basse o addirittura insignificanti di richiedenti protezione internazionale nel proprio territorio.

Questa disomogeneità rappresenta un ostacolo quasi insormontabile alla creazione di un effettivo sistema di asilo nell'Unione perché determina un circolo vizioso che si autoalimenta; gli Stati con pochi richiedenti asilo tendono a preservare questa posizione sia adottando politiche apertamente ostili sia, più semplicemente, non sviluppando adeguati sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo e di integrazione dei rifugiati. In tal modo le società europee che non hanno presenze di rifugiati non sviluppano alcuna attitudine culturale che le porti all'accettazione di tali presenze come un fatto ordinario, bensì, all'opposto, si chiudono su sé stesse e un numero anche minimo di nuovi ingressi viene vissuto, tanto dalla politica che dalla società, come un evento drammatico.

L'impianto proposto dalla Commissione non solo non mira a correggere queste distorsioni ma le consolida giacché gli Stati ostili all'accoglienza dei richiedenti asilo, se la riforma verrà approvata, potranno sempre agire per evitare di assumersi quote di richiedenti asilo o lo faranno in misura minima tale da non modificare il quadro attuale mentre investiranno i loro "contributi di solidarietà" (di fatto delle risorse economiche) per sponsorizzare i rimpatri o

per sostenere le politiche di controllo ed esternalizzazione in Paese terzi. In tal modo gli altri Stati membri che già hanno un maggior numero di richiedenti asilo o addirittura si trovano in una situazione di pressione eccessiva non beneficranno affatto di alcun supporto nella gestione delle presenze.

Per gli Stati ostili all'accoglienza, il fatto infine di investire proprie risorse economiche per sostenere gli sforzi di accoglienza degli altri Stati altresì permette loro di rinforzare le spinte xenofobe e populiste facendo leva su una propaganda che grida alla sottrazione di risorse ai propri cittadini attribuendone la causa all'Europa e alle politiche "aperte" di accoglienza degli altri Stati.

Si consideri infine quanto si era già sopra evidenziato ma che, in chiusura, è opportuno nuovamente sottolineare, ovvero che i contributi di solidarietà, e in primis la ricollocazione, non si applicano ai richiedenti protezione internazionale sottoposti alle procedure di frontiera. Si tratta non già di casi residuali, bensì di parte assolutamente rilevante delle domande di protezione che rimarrebbero dunque interamente a carico degli Stati membri aventi frontiere esterne dell'Unione e sono situati lungo le vie di fuga dei rifugiati. Tali Stati, tra cui certamente rientra l'Italia, nella visione politica della Commissione verrebbero pertanto considerati di fatto Stati cuscinetto, da blandire con qualche inconsistente rassicurazione (come quella contenuta nell'esaminato articolo 47 della proposta di Regolamento sulla solidarietà per gli sbarchi a seguito di operazioni di soccorso), ma da lasciare di fatto a sé stessi.

La proposta della Commissione Europea che ha stravolto, ridicolizzandola, la nozione di solidarietà, congela l'attuale assetto distorto del sistema asilo in Europa dando forza a coloro che non vogliono alcuna effettiva equa ripartizione delle responsabilità.

Una non riforma, dunque, non solo inutile ma oltremodo pericolosa.

Gianfranco Schiavone

Gianfranco Schiavone è uno studioso di migrazioni internazionali autore di numerose pubblicazioni specialistiche in materia di diritto dell'immigrazione e dell'asilo. Oltre che al rapporto della Fondazione Migrantes sul diritto d'asilo collabora da anni alla redazione del rapporto statistico IDOS sulle migrazioni e dal 2019 sul mensile *Altraeconomia* cura la rubrica "il diritto di migrare". È stato tra gli ideatori dello SPRAR ed è presidente dell'I.C.S. (Consorzio Italiano di Solidarietà) (ente appartenente alla rete Europasilo) dando vita alla ventennale esperienza dell'accoglienza diffusa dei rifugiati nella città di Trieste. È componente del Direttivo dell'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) di cui è stato a lungo vicepresidente. Nel 2012 ha fondato il Premio Internazionale Marisa Giorgetti.