



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 2/2024

1. IL PATTO EUROPEO MIGRAZIONE E ASILO: UN'OCCASIONE PERSA

1. *Introduzione*

Una cosa è certa: quando le proposte legislative che lo compongono saranno in vigore, il Patto Europeo Migrazione e Asilo, adottato a maggioranza il 14 maggio 2024 dal Consiglio dell'Unione Europea (con il voto contrario di Ungheria e Polonia), dopo l'approvazione del Parlamento Europeo in data 10 aprile 2024, rappresenterà la più importante svolta nell'interpretazione e applicazione del diritto internazionale dei rifugiati nell'Unione Europea dai tempi del concepimento del [CEAS – Common European Asylum System](#) e dell'adozione dei suoi principali atti. È trascorso un quarto di secolo dal primo avvio di quel tentativo, parzialmente riuscito, di dotare l'Unione e i suoi Stati membri di una base condivisa di regole per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati e l'esame delle loro domande di protezione.

Le occasioni di riflessione su cosa ha funzionato meglio e cosa meno, di quel progetto diventato un set articolato di norme contenute in cruciali Regolamenti e Direttive, non sono mancate: le Primavere arabe, la Siria, l'Ucraina, per citarne alcune. Crisi che hanno rappresentato occasioni storiche di messa alla prova per un sistema articolato e complesso, ma basato su principi cardine molto chiari, tra cui la *solidarietà* tra Stati membri.

E tutto sommato, al netto degli approcci diversi al tema più ampio delle migrazioni e di una dialettica politica sempre più aspra e semplificata, che ne fa un oggetto di discussione polarizzata, non si può negare una certa convergenza delle analisi intorno ad alcuni punti di valutazione: la non funzionalità, per gli Stati mediterranei e per l'equilibrio complessivo, del sistema previsto dal [Regolamento di Dublino](#) sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, ancorato al principio del *Paese di primo ingresso*; la mancata omogenizzazione, nei diversi Stati membri, delle condizioni di accoglienza secondo gli standard previsti dalla relativa [Direttiva](#); il ruolo cruciale delle frontiere esterne come luogo di primo *screening* e individuazione (anche) delle vulnerabilità portate da chi arriva all'esito di viaggi lunghi e drammatici – basti pensare alla percentuale costante dei minori non accompagnati che giungono in Italia; la sottovalutazione, nell'impianto complessivo, del ruolo delle frontiere interne rispetto alla crescita dei movimenti secondari; la capacità dell'Unione e dei suoi Stati membri, in caso di sforzo congiunto e compatto, di offrire risposte in grado di accogliere adeguatamente milioni di persone, come accaduto per il più grande esodo di massa in Europa dopo la seconda guerra mondiale, quello seguito allo scoppio del conflitto in Ucraina.

Ciononostante, l'impressione è che, ancora una volta, e questa volta più che mai, sull'analisi hanno prevalso le paure, le chiusure e le questioni ideologiche. La lettura dei negoziati e dei suoi esiti ci mostra infatti che, lungi dal dare una risposta alle questioni aperte e dal rafforzare gli aspetti funzionali del sistema esistente, il Patto e le norme che ne derivano andranno a costituire un nuovo setting rischioso per i diritti umani e poco funzionale alla protezione, all'accoglienza e all'inclusione dei milioni di persone che negli anni continueranno ad arrivare.

2. Il Patto europeo Migrazione e Asilo: il percorso negoziale

[Il Patto europeo Migrazione e Asilo](#) rappresenta uno degli obiettivi più ambiziosi dell'agenda della Commissione europea a guida di Ursula von der Leyen. Presentato a settembre 2020, si tratta di un impegno a riformare la gran parte delle norme relative alla gestione della migrazione e dell'asilo in Europa attraverso l'approvazione di un *corpus* di nuovi e rinnovati Regolamenti e direttive, al fine di portare l'Unione al passo con le attuali sfide sia in ambito di politiche migratorie interne sia rispetto alla dimensione esterna, modificandone o aggiornandone pressoché ogni aspetto, dall'ingresso al rimpatrio verso Paesi terzi, passando per la gestione delle domande di asilo e la solidarietà fra Stati membri. Nascono così i cinque pilastri del Patto, ovvero le tre proposte di Regolamento, rispettivamente [sull'Asilo e la gestione della migrazione](#), [sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne](#) e [sulle procedure d'asilo](#), nonché la [revisione del regolamento Eurodac](#) e il [Regolamento che disciplina le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione](#). Per la portata e l'innovazione di alcune disposizioni, questo articolo si concentrerà in particolare sui primi due Regolamenti qui citati.

Il 20 dicembre 2023 la presidenza spagnola del Consiglio e i rappresentanti del Parlamento europeo hanno raggiunto un [accordo generale](#) sui principali elementi contenuti nei cinque atti legislativi chiave, approvato poi formalmente nel mese di febbraio del 2024 dal COREPER insieme ai tre atti sui quali era già stato trovato accordo nel 2022 (condizioni di accoglienza, qualifiche e reinsediamento). Ad aprile 2024 il Patto è stato approvato dal Parlamento Europeo, poi sottoposto al Consiglio che, come già ricordato, ha adottato il 14 maggio i dieci atti legislativi che lo compongono.

Quello che ha portato all'adozione del Patto è stato un percorso negoziale estremamente complesso, caratterizzato da numerosi periodi di temporaneo stallo in Consiglio. La presidenza di turno dell'UE che se ne è occupata per prima è stata quella tedesca, che ha dato molto vigore alla prima fase dei negoziati tecnici. Nella seconda parte del 2023, la presidenza di turno spagnola è riuscita a dare un forte impulso ai negoziati, fino al raggiungimento dell'accordo fra gli Stati membri sull'approvazione dei Regolamenti. Altre soluzioni, in fasi di grave stallo dei negoziati, come quella francese di procedere allo "spacchettamento" delle proposte in modo da non dover necessariamente procedere a votare tutto insieme, non avevano avuto analogo successo. Il percorso dei negoziati è infine terminato sotto la presidenza belga.

Per quanto riguarda il lavoro del Parlamento europeo, i Regolamenti sono stati assegnati nel 2020 alla Commissione permanente per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), che, dopo una lunga fase emendativa, ha avviato, per il tramite dei relatori e delle relatrici delle singole proposte, i negoziati cosiddetti di Trilogo con Commissione europea e Consiglio, fino ad arrivare alla citata approvazione da parte dell'Assemblea.

3. *Le richieste della società civile europea*

Come già avvenuto nel 2016 con il precedente tentativo di riforma delle politiche migratorie europee, le Organizzazioni della società civile europea attive per i diritti di migranti e rifugiati, fin dalla presentazione del Patto europeo migrazione e asilo, hanno attirato l'attenzione sulla necessità dell'adozione di efficaci meccanismi di solidarietà e *relocation* tra Stati membri, intravedendo in questo percorso la possibilità di superare le cosiddette “regole di Dublino” sul primo ingresso nell'Unione europea, che impongono di fatto ai Paesi costieri la responsabilità della presa in carico delle domande di asilo e protezione, senza forme di solidarietà compensativa da parte degli altri Paesi membri. Anche questa volta, tuttavia, il “criterio del primo paese di arrivo” non è stato superato, né si è trovato un accordo per la *relocation* obbligatoria dei migranti e richiedenti asilo. Nella proposta approvata da Parlamento e Consiglio è stato unicamente previsto un “meccanismo di solidarietà” a sostegno degli Stati membri investiti da flussi di arrivi ai quali non riescono a far fronte, che prevede flessibilità nella scelta della modalità di contributo, il quale può consistere non solamente nella *relocation* dei richiedenti protezione sul proprio territorio, ma anche in contributi finanziari. Vi sono stati alcuni isolati sviluppi positivi rispetto al Regolamento di Dublino, quale la più chiara previsione circa la condivisione con il richiedente protezione da parte dello Stato membro di informazioni chiare in un linguaggio comprensibile, anche oralmente quando necessario, o le maggiori garanzie per i minori stranieri non accompagnati in termini di nomina di un tutore e di priorità da dare alle procedure loro applicabili.

Tuttavia, globalmente considerato l'approccio adottato non incide efficacemente sulla distribuzione delle responsabilità tra Stati membri per l'esame delle domande di protezione e la relativa accoglienza dei richiedenti e non affronta il problema dei movimenti secondari fra Stati europei, attraverso i quali migranti e richiedenti asilo mettono a rischio la propria incolumità per attraversare in modo irregolare i confini interni all'UE verso la loro destinazione finale, in molti casi per raggiungere ai familiari.

Un altro elemento del Regolamento [sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne](#) estremamente caratterizzante delle proposte è quello dei controlli di *pre-screening* alle frontiere esterne, ovvero identificazione, controlli sanitari e di sicurezza, rilevamento delle impronte e registrazione nella banca dati Eurodac. Nella logica del decisore tali controlli, da effettuarsi in prossimità delle frontiere esterne, sono volti ad individuare più rapidamente la procedura da seguire, sia essa di asilo o rimpatrio. A questo approccio le Organizzazioni della società civile contestano il rischio di creare imbuto e colli di bottiglia ai confini esterni dell'UE (si pensi ai Balcani occidentali o alla Grecia), dove le persone potrebbero trovarsi ad affrontare situazioni di sovraffollamento in strutture inadeguate e detenzione arbitraria, nonché una riduzione delle garanzie data dal ricorso a procedure di frontiera accelerate. Peraltro, queste procedure saranno applicabili anche a chi verrà rintracciato sul territorio, il che rischia di aumentare enormemente la profilazione discriminatoria, largamente basata su caratteristiche razziali, etniche o religiose, come hanno denunciato oltre 80 organizzazioni europee [si veda [qui](#) il *Joint Civil Society Statement on Article 5 of the EU Screening Regulation*].

Oltre a questi rischi, rispetto alle procedure che verranno applicate alle frontiere esterne a persone trattenute in sostanziale stato di detenzione, le Organizzazioni attive per i diritti dei migranti hanno sin da subito segnalato l'istituzione, nel testo della proposta di

Regolamento sul pre-screening, di una finzione giuridica, quella del non-ingresso nel territorio dell'UE [si veda [qui](#), in particolare, *ASGI, Proposta di Regolamento sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, osservazioni e proposte*]. In altri termini, il dettato normativo ha istituito un dispositivo secondo il quale il migrante o richiedente asilo, pre-identificato ad una delle frontiere esterne, durante il periodo degli accertamenti non risulta autorizzato ad entrare nel territorio di uno Stato membro, pur *de facto* già essendovi, e gli/le è imposto di rimanere sul posto, a disposizione delle autorità, anche in condizione di trattenimento. Una finzione a tutti gli effetti.

In merito alla detenzione, tra le preoccupazioni sollevate dalla società civile vi è quella relativa al rischio, molto concreto, che anche i minori subiscano tale trattamento e la richiesta che nessun minore venga detenuto, avanzata da molte organizzazioni, come Save the Children e [ECRE](#).

Per l'approccio descritto, le istituzioni europee sono state accusate di aver mostrato una scarsa attenzione ai diritti umani di migranti e richiedenti asilo, i quali saranno sottoposti a maggiori rischi di detenzione arbitraria ed espulsione, ad una restrizione delle tutele procedurali e della stessa possibilità di accedere alle procedure di asilo, a una inferiore protezione dalle violenze. Tra le organizzazioni che hanno espresso critiche vi è [Save the Children](#), che ha contestato a Parlamento e governi nazionali di aver raggiunto un accordo che porterà a «palesi violazioni dei diritti dei minori e [...] ulteriori separazioni delle famiglie», [ECRE](#), che ha evidenziato come «tutte queste decisioni riflettono collettivamente una strategia di fondo volta a limitare l'accesso alla protezione per i rifugiati in Europa» e [Amnesty International](#), la quale ha posto l'accento sul fatto che «questo Patto farà regredire di decenni la legislazione europea in materia di asilo, esponendo molte più persone, in ogni fase del loro viaggio, a grandi sofferenze e al rischio di violazioni dei propri diritti umani».

Fortunatamente, a fronte di grosse pressioni rispetto all'istituzione di sistemi di monitoraggio, i negoziati fra Parlamento e Consiglio europeo hanno portato alla previsione della creazione di meccanismi nazionali indipendenti di monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo coinvolti negli accertamenti, con il sostegno dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

Un terzo aspetto fortemente caratterizzante del pacchetto di proposte è infine stato quello delle deroghe previste al sistema d'asilo: in particolare, oltre che nella fase di *screening*, senza esenzioni per le famiglie e in alcuni casi anche per i minori, si estende la durata della detenzione in frontiera con procedure accelerate anche durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale (c.d. *border procedure*) e si prevede un generico maggiore ricorso alle procedure di frontiera. Inoltre, si introduce il concetto di “situazione di crisi” in ambito migratorio [si veda il citato *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum*], che fa riferimento alla c.d. strumentalizzazione dei flussi migratori per destabilizzare l'UE da parte di Stati terzi e prevede che in casi di arrivi massicci, situazioni di forza maggiore o appunto strumentalizzazione gli Stati membri coinvolti possano scegliere di derogare da alcune delle norme in essere e chiedere sostegno. In particolare, gli Stati potranno prolungare le tempistiche relative alle procedure di registrazione e di frontiera. Questo approccio rischia di minare l'acquis comunitario in merito di diritti delle persone migranti, normalizzando fra le altre cose un approccio emergenziale al fenomeno, autorizzando gli Stati Membri a ridurre le garanzie di esame delle domande e normalizzandone la detenzione a fronte di una definizione, quella di “strumentalizzazione”, appunto, estremamente vaga.

4. Conclusioni

Per le considerazioni che precedono e le ombre che nel Patto superano le luci, la valutazione della società civile europea è largamente negativa. Il mondo che ci circonda non lascia sperare in un affievolirsi dei flussi delle migrazioni forzate verso il Vecchio Continente, ma invece di capitalizzare sull'esperienza dell'accoglienza delle persone in arrivo dall'Ucraina, rispetto alla quale è stato dimostrato come l'UE sia pienamente in grado di formulare le proprie capacità di risposta e assorbimento anche su previsioni di flussi estremamente sostenuti, l'Unione Europea sembra aver perduto un'importante occasione di coerenza tra i propri valori e le regole applicate ai più vulnerabili.

Tuttavia, come per tutte le riforme, arriverà anche per il Patto la prova dei fatti. Quella che oggi alle organizzazioni della società civile appare con nettezza un'occasione persa di consolidamento del sistema di protezione sinora costruito e una fonte di rischi per i diritti dei più vulnerabili, dovrà estrinsecarsi in atti di recepimento nazionali e armonizzazione dei sistemi interni: una fase cruciale per valutare se potremo considerare definitivamente persa l'occasione di una maggiore solidarietà tra Stati membri e quali livelli di rischio – pure in presenza di meccanismi di monitoraggio – rappresenteranno le nuove procedure, come quelle di *screening* in frontiera, assieme a tutte le altre novità normative oggetto di critiche.

Ancora, il nuovo impianto di norme dovrà reggere al vaglio della giurisdizione della Corte di Strasburgo, la quale più volte si è espressa, anche di recente, sulla necessità di un'accoglienza adeguata per le fasce più vulnerabili. Si segnala, rispetto all'Italia, la [Sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo nella Causa Darboe e Camara c. Italia](#), del 21 luglio 2022. Questa importante sentenza ha considerato l'accoglienza prolungata di un minore erroneamente considerato adulto – all'esito di una procedura scorretta di accertamento dell'età – in un centro per adulti sovraffollato e con gravi carenze igienico-sanitarie, come in contrasto con il divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all'art. 3 della CEDU e con il diritto al rispetto della vita privata sancito dall'art. 8. Attualmente è in corso la delicata fase di [attuazione](#) e a marzo 2024 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, responsabile di monitorare l'esecuzione delle sentenze e delle decisioni della Corte da parte degli Stati, ha esortato l'Italia ad adottare le misure di carattere generale richieste dalla sentenza. Tra queste, la piena attuazione della L. 47/2017 sulla protezione dei minori non accompagnati con l'applicazione delle garanzie previste per la determinazione dell'età, tra le quali la presunzione di minore età durante la procedura, e le misure necessarie a garantire che i minori non accompagnati siano collocati in strutture dedicate e accolti in condizioni adeguate. Alle autorità italiane il Comitato chiede di fornire entro il 15 settembre 2024 informazioni sulle misure adottate per affrontare tali questioni, in vista del prossimo esame dell'esecuzione della sentenza da parte dello stesso. Riteniamo che questo stato di cose debba condurre a una considerazione attenta, da parte dell'Italia, delle misure di *screening* – tra cui l'accertamento dell'età, che fa parte della fase di identificazione e registrazione – e di quelle di accoglienza applicabili agli stessi minori non accompagnati dopo l'arrivo, tema che inevitabilmente si intreccerà in futuro con quello dell'implementazione del Patto per quanto riguarda i minori stessi. È solo un esempio, ma pregnante, delle questioni che andranno affrontate nel corso dei due anni previsti per l'attuazione dei Regolamenti discendenti dal Patto dopo l'approvazione di Parlamento e Consiglio.

Il momento attuale è quindi in qualche modo ancora di attesa e, per quanto profondi e fortemente preoccupanti, gli interrogativi suscitati dal Patto asilo e immigrazione avranno

una risposta definitiva solo quando le nuove norme “atterreranno” sui territori nazionali. Il percorso della società civile non è quindi terminato, anzi forse è proprio con l’attuazione del Patto che entrerà nella sua fase più decisiva.

VERONICA BOGGINI
GIUSY D’ALCONZO