

GIUSEPPE GIOFFREDI

La gestione delle migrazioni e dell'asilo in Europa. Il Patto europeo del 2024: tra sfide e opportunità

Migrations and Asylum's Management in Europe. The 2024 European Pact: between Challenges and Opportunities

Abstract: Il focus dell'articolo è l'analisi del Patto su Migrazione e Asilo dell'UE del 2024. Attraverso un rapido *excursus* dell'evoluzione della politica migratoria europea, soprattutto dalla crisi del 2015 in poi, si giunge ad una riflessione sulla risposta a tale crisi ossia sul Patto del 2020. Il contributo si concentra poi sulle principali innovazioni introdotte dal nuovo quadro normativo (Patto del 2024), tra cui procedure accelerate, solidarietà flessibile e rafforzamento dei controlli alle frontiere. Attraverso un confronto critico con il sistema precedente, si valutano l'efficacia e la sostenibilità delle misure proposte, evidenziando le criticità ancora presenti e le prospettive future per una gestione equa e solidale delle migrazioni nell'UE.

Abstract: The focus of the article is the analysis of the EU's 2024 Pact on Migration and Asylum. Through a brief overview of the evolution of European migration policy, particularly since the 2015 crisis, the article reflects on the response to that crisis, namely the 2020 Pact. The paper then focuses on the main innovations introduced by the new regulatory framework (2024), including accelerated procedures, flexible solidarity, and strengthened border controls. Through a critical comparison with the previous system, the effectiveness and sustainability of the proposed measures are assessed, highlighting the remaining challenges and future prospects for fair and inclusive migration management within the EU.

Keywords: Politica migratoria; Patto UE su Migrazione e Asilo (2024); Unione Europea; Procedure di asilo; Solidarietà; Gestione delle migrazioni.

Keywords: Migration policy; EU Pact on Migration and Asylum (2024); European Union; Flexible solidarity; Asylum procedures.

1. *Introduzione.*

Uno dei fenomeni più complessi da governare nel mondo contemporaneo è senza dubbio quello dell'immigrazione. Questo è un fenomeno con il quale il mondo si è confrontato in passato ed è destinato a confrontarsi ancor di più nei prossimi anni a causa dei processi di globalizzazione in atto e degli effetti che questi processi – in presenza di persistenti squilibri demografici, economici e sociali tra le varie aree del pianeta – determinano sulla

circolazione delle persone¹. Negli ultimi decenni, infatti, esso ha assunto sempre di più una configurazione permanente, trasformandosi in realtà strutturale della società contemporanea.

Le analisi delle cause del fenomeno migratorio concordano nell'affermare che, poiché i fattori espulsivi (*push factors*) dei Paesi di esodo (conflitti armati, dittature, violazione dei diritti umani, degrado dell'ambiente e disastri naturali, sottosviluppo economico, incremento demografico, disoccupazione, diffusione dei modelli di vita occidentali, ecc.) e i fattori attrattivi (*pull factors*) dei Paesi di arrivo (migliori possibilità economiche, richiesta di manodopera, ricongiungimento familiare, occasioni di studio o di formazione, ecc.) non cesseranno nel breve periodo, è molto probabile che l'immigrazione straniera sia destinata a crescere ulteriormente.

Come si è prima osservato, le odierne migrazioni internazionali sono determinate da diversi fattori che hanno favorito ingenti spostamenti di persone: la globalizzazione, l'esplosione demografica nei Paesi in via di sviluppo, l'aumento delle disuguaglianze tra Nord e Sud del mondo. Ma esse affondano le proprie radici anche nel nazionalismo esasperato, nell'emarginazione sistematica e a volte violenta delle minoranze etniche o dei credenti di religioni non maggioritarie, nelle guerre civili che insanguinano molte aree del pianeta. Tutte queste realtà continueranno a costituire, anche negli anni a venire, altrettanti fattori di spinta e di espansione – secondo una combinazione ogni volta differente – dei flussi migratori.

2. La situazione migratoria in Europa.

¹ Sul fenomeno della globalizzazione v.: A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002; F. Bonaglia, A. Goldstein, *Globalizzazione e sviluppo: due concetti inconciliabili? quattro luoghi comuni da sfatare*, Bologna, Il Mulino, 2003; G. Contaldi (a cura di), *Sovranità e diritti al tempo della globalizzazione*, Roma-TrE-Press, 2021; A. D'Attorre, *Metamorfosi della globalizzazione. Il ruolo del diritto nel nuovo conflitto geopolitico*, Roma-Bari, Laterza, 2023; M.R. Ferrarese, *Il diritto al presente: globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2002; M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato: inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006; D. Held, *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Bologna, Il Mulino, 2005; E. Resta, *Il diritto fraterno*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

Il fenomeno dell'immigrazione ha ormai acquisito in Europa caratteristiche strutturali e non coinvolge più soltanto i Paesi storicamente meta di flussi di immigrati. Alla tradizionale migrazione verso i Paesi industrializzati dell'Europa settentrionale (che, a partire dai primi anni Novanta, hanno inaugurato una politica più restrittiva nei confronti dei migranti) si è aggiunta quella verso i Paesi dell'Europa meridionale, i quali da terre di emigrazione o di transito si sono trasformati, nell'arco di un trentennio, in importanti aree di permanenza.

Le politiche restrittive nel settore dell'immigrazione, introdotte in passato dagli Stati europei di tradizionale destinazione, andavano dal blocco degli ingressi ai tentativi di incentivare e/o obbligare il rientro dei lavoratori stranieri disoccupati. Tali politiche si accompagnarono a due situazioni relativamente nuove per la realtà europea: a) l'allargamento a sud delle aree di attrazione, giunte a comprendere Paesi come l'Italia, la Spagna e infine la Grecia e il Portogallo; b) lo sviluppo dell'immigrazione non regolare. A queste situazioni si deve aggiungere l'ulteriore novità costituita dall'apertura delle frontiere orientali e dalla conseguente instabilità politica ed economica di quelle aree.

Le linee politiche poste in essere dagli Stati europei di destinazione nei confronti degli immigrati stranieri si sono ispirate a differenti modelli politico-giuridici che riflettono differenti visioni del rapporto tra autoctoni e immigrati, tra maggioranze e minoranze, tra Stato e comunità. Due differenti e paradigmatiche tendenze d'azione politica e giuridica sono quella francese e quella inglese: si tratta di due modelli i cui presupposti si ritrovano già nella storia dei due Paesi, in particolare nelle loro politiche coloniali².

² La linea politica adottata dal Governo francese nei confronti degli immigrati ha il suo fondamento nella neutralità e laicità dello Stato, che si assume non debba prendere posizione, né adottare misure che riguardano la sfera privata dell'individuo. Questo modello privilegia fortemente l'integrazione per "assimilazione" delle popolazioni immigrate. Molti hanno criticato (soprattutto a seguito dei disordini che hanno infiammato le periferie popolari di alcune città francesi) il carattere astratto del modello francese d'integrazione e ne hanno proclamato il fallimento. Secondo tali critiche, l'uguaglianza affermata da tale modello è costantemente smentita da disuguaglianze di fatto, che il modello francese sarebbe incapace di affrontare. Su un versante opposto viene a collocarsi invece il modello inglese, fondato sul rispetto e sulla valorizzazione delle "diversità". Esso si dichiara ufficialmente diretto ad un trattamento paritetico delle minoranze. Anche il modello inglese, però, non è riuscito a eliminare le difficoltà insite nella convivenza di etnie e culture diverse, tant'è che anche in Inghilterra sono scoppiati conflitti urbani particolarmente violenti (v., fra gli altri, M.A. Schain, *The Success and Failure of Integration Policy in France and Britain: Convergence of Policy and Divergence of Results*, in E. Prügl e M. Thiel (eds), *Diversity in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2009; L. Zanfrini, *Sociologia della convivenza interetnica*, Roma-Bari, Laterza, 2010).

Nell'ambito dell'Unione europea, gli Stati, dopo decenni di cooperazione sviluppatasi a livello esclusivamente intergovernativo, hanno intrapreso la strada di una politica comune in materia di immigrazione. L'ordinamento dell'Unione, invero, non aveva originariamente competenza in tale materia. Solo con il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, la politica dell'immigrazione è divenuta oggetto della cooperazione intergovernativa nei settori della giustizia e degli affari interni (il c.d. “terzo pilastro” dell'Unione) e quindi parte integrante dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, che è un obiettivo di carattere generale dell'Unione europea. Una vera e propria politica comunitaria dell'immigrazione, però, si realizza successivamente soltanto con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999³.

La materia dell'immigrazione, ugualmente a quelle appartenenti in generale allo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, è oggi compresa nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁴. La parte III del Trattato (dedicata a “Politiche e azioni interne dell'Unione”) prevede, infatti, la realizzazione dello “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” (tit. V), in cui rientrano le “Politiche relative ai controlli alla frontiera, all'asilo e all'immigrazione” (capo 2, artt. 77-80). Gli artt. 78 e 79 del TFUE riprendono e modificano l'art. 63 del TCE (mentre l'art. 64, par. 1, del TCE è diventato, senza modifiche, l'art. 72 del TFUE)⁵.

³ Tale Trattato ha “comunitarizzato” in parte il terzo pilastro dell'Unione, ha cioè trasferito in capo alla Comunità la competenza su alcuni aspetti della disciplina degli affari interni (quali il rilascio dei visti, la concessione dell'asilo, l'immigrazione), che prima erano oggetto soltanto di cooperazione intergovernativa. Il Trattato di Amsterdam, infatti, ha inserito nel Trattato istitutivo della CE un nuovo titolo IV (artt. 61-69), rubricato “Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”.

⁴ Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea. Quest'ultimo ha ricevuto la nuova denominazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), mentre la titolazione del Trattato sull'Unione europea è rimasta invariata (TUE).

⁵ L'art. 78 recita che: «1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo ...». Tale sistema deve includere una serie di previsioni che sono indicate nelle lettere a-g del par. 2 del medesimo articolo. Il par. 3 (ex art. 64, par. 2, del TCE) recita che: «Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della

L'Unione europea si è dunque impegnata a sviluppare una politica comune in materia di asilo e di immigrazione al fine di assicurare una gestione più efficace dei flussi migratori. Tale politica è basata su alcuni principi: 1) un approccio globale e flessibile al fenomeno migratorio allo scopo di accrescere la cooperazione e i partenariati con i Paesi terzi (sia d'origine che di transito); 2) il sostegno all'immigrazione contemperando le esigenze dei mercati del lavoro degli Stati membri con l'integrazione e i diritti dei migranti; 3) la prevenzione, il controllo e il contrasto dell'immigrazione irregolare, privilegiando gli accordi di riammissione e le politiche di rimpatrio; 4) la protezione dei minori non accompagnati; 5) una politica comune in materia di asilo per stabilire uno spazio comune di solidarietà e di protezione dei richiedenti all'interno dell'UE.

3. Il Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020

La gestione della migrazione e dell'asilo a livello europeo ha dunque rappresentato una delle sfide più complesse che l'Unione europea ha dovuto affrontare negli ultimi anni e continuerà ad essere al centro dell'Agenda politica europea anche per le conseguenze del conflitto in Ucraina e l'inasprirsi delle tensioni geopolitiche e delle crisi umanitarie a livello mondiale. Soprattutto negli ultimi anni, l'UE ha affrontato sfide senza precedenti nel campo della migrazione e dell'asilo.

La Commissione Junker (2014-2019) aveva presentato nel maggio 2015 l'Agenda per la migrazione, alla quale aveva fatto seguito, nel 2016, un corposo pacchetto di proposte di riforma del Sistema europeo comune di asilo, in gran parte non approvate prima della fine della legislatura. La crisi migratoria iniziata nel 2015 aveva messo in evidenza le profonde divisioni tra gli Stati membri e la fragilità del sistema basato sul Regolamento di Dublino, che attribuisce una responsabilità sproporzionata ai Paesi di primo ingresso.

Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo». L'art. 79 prevede che «l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani». Di notevole interesse è anche l'ultimo articolo del capo in esame, il n. 80, che recita: «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

Il 1° dicembre 2019 il testimone era passato alla Commissione Von der Leyen, che facendo tesoro di tale fallito tentativo di riforma, predisponendo un Patto sulla migrazione e l'asilo (23 settembre 2020) che, così come l'Agenda del 2015, si presentava come un «documento programmatico con un orizzonte di legislatura»⁶.

Come specificato nell'introduzione del Patto stesso, la migrazione è un fenomeno costante nella storia dell'umanità che, se inserito in un sistema correttamente gestito, può contribuire alla crescita, all'innovazione e al dinamismo della società. Del resto, tutte le principali sfide sociali che il mondo si trova attualmente ad affrontare (demografia, cambiamenti climatici, sicurezza) incidono sulla migrazione e, oggi, il compito che si presenta all'UE e ai suoi Stati membri consiste – fra gli altri – proprio nel costruire un sistema in grado di gestire e normalizzare a lungo termine la migrazione e che sia pienamente fondato sui valori europei e sul diritto internazionale.

Il Patto sulla migrazione e l'asilo offriva appunto un nuovo inizio per affrontare tale compito. La crisi dei rifugiati del 2015-2016 aveva rivelato la presenza di gravi carenze, dimostrando quanto fosse complesso gestire una situazione che colpiva i diversi Stati membri con modalità diverse. Il numero di domande di asilo aveva raggiunto il livello massimo di 1,28 milioni nel 2015 ed era poi stato di 698.000 nel 2019⁷. Alla fine del 2019 l'UE ospitava circa 2,6 milioni di rifugiati, pari allo 0,6 % della popolazione.

Il Patto del 2020 aveva dunque l'obiettivo di prevedere e realizzare: una gestione solida ed equa delle frontiere esterne, che comprendesse accertamenti dell'identità, sanitari e di sicurezza; norme eque ed efficaci in materia di asilo, snellimento delle procedure in materia di asilo e di rimpatrio; un nuovo meccanismo di solidarietà per le situazioni di ricerca e soccorso, di pressione e di crisi; il potenziamento della previsione, della preparazione e della risposta alle crisi; una politica di rimpatrio efficace e un approccio coordinato a livello dell'UE in materia di rimpatri; una governance completa a

⁶ C. Favilli, *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo anzi d'antico"*, in *Questione Giustizia*, 2/10/2020, www.questionegiustizia.it. L'autrice prosegue specificando che: «La volontà di tradurlo in tempi brevi in atti giuridici è plasticamente dimostrata dalla contestuale pubblicazione delle proposte di atti normativi, ben nove e da una tabella di marcia che scandisce una serrata tempistica verso la loro approvazione».

⁷ In media venivano respinte ogni anno circa 370 000 domande di protezione internazionale, ma solo un terzo delle persone interessate è stato rimpatriato.

livello dell'UE per una migliore gestione e attuazione delle politiche in materia di asilo e migrazione; partenariati reciprocamente vantaggiosi con i principali paesi terzi di origine e di transito; lo sviluppo di percorsi legali sostenibili per coloro che necessitavano di protezione e per attirare talenti verso l'UE; un sostegno a politiche di integrazione efficaci.

Muovendosi, dunque, nel solco della tradizione, il focus del Patto erano ovviamente i migranti in condizione irregolare e gli strumenti individuati si presentavano – come sottolinea C. Favilli «solo in minima parte innovativi»⁸. Il Patto non colmava le gravi lacune in questa materia; del resto era proprio l'assenza di una disciplina dell'Unione in materia di migrazione economica, unitamente al quasi azzeramento delle possibilità di ingresso per lavoro negli Stati membri, ad essere tra le principali cause della migrazione irregolare. D'altro canto, nel Patto, era piena la «conferma della politica del contenimento dei flussi attraverso la cooperazione con i Paesi di origine e transito, proseguendo una maggiore collaborazione nella sacrosanta lotta al traffico degli esseri umani ma anche all'ostacolo delle migrazioni, incluse quelle per motivi di asilo»⁹. Nella stessa logica si inseriva poi anche l'estensione dell'applicazione della procedura accelerata di frontiera, tema di grande attualità non solo nel 2020 ma anche oggi, e su cui non possiamo soffermarci in questa sede.

Quanto a Dublino, nonostante i proclami, la Commissione – nella sostanza – confermava i criteri vigenti, ossia in primis quello dello Stato di primo ingresso irregolare. Alcune note positive venivano invece dalla possibile estensione della libertà di circolazione dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, inclusi i beneficiari di protezione internazionale e la previsione di strumenti ritenuti idonei a dare concreta applicazione al noto e tanto frequentemente proclamato principio di solidarietà fra gli Stati membri. In sostanza il Patto presentava molte conferme delle politiche precedenti alle quali erano affiancate alcune innovazioni che avrebbero consentito di

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*. In argomento v. anche S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il Diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2019; M. Giovannetti, N. Zorzella, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 55 ss.; E. Sciso (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, Giappichelli, 2020.

creare un quadro diverso di cooperazione. Molte delle promesse del Patto del 2020 non sono state però mantenute, soprattutto quelle relative al superamento delle tensioni tra responsabilità e solidarietà tra Stati membri.

Il Patto del 2020 – in buona sostanza – mirava a riformare il sistema di asilo attraverso una combinazione di screening più rigorosi alle frontiere, un meccanismo di solidarietà obbligatoria e una cooperazione rafforzata con i Paesi terzi, ma – nonostante gli ambiziosi obiettivi dichiarati – esso ha incontrato forti resistenze politiche e istituzionali, rivelando anche alcune lacune strutturali¹⁰.

3. Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2024: tappe e contesto.

Nel 2023, la Commissione ha rilanciato il dibattito con una versione aggiornata del nuovo “Patto europeo su migrazione e asilo”, presentato come un tentativo di sintesi tra le diverse esigenze degli Stati membri e le obbligazioni internazionali dell'Unione. Questo nuovo Patto si propone di affrontare le criticità del passato, introducendo procedure accelerate per le richieste di asilo, un meccanismo di solidarietà flessibile e nuovi strumenti per rafforzare i controlli alle frontiere esterne dell'Unione.

Si tratta, nel suo complesso, di un insieme di norme per la gestione della migrazione che istituiscono un sistema comune di asilo a livello dell'UE, orientato ai risultati ma ancorato ai valori europei. Esso è concepito, secondo gli intendimenti della Commissione, per offrire un approccio globale volto a rafforzare e integrare le principali politiche dell'UE in materia di migrazione, asilo, gestione delle frontiere e integrazione e per gestire e normalizzare la migrazione a lungo termine, offrendo agli Stati la flessibilità necessaria per affrontare le sfide specifiche cui devono far fronte e alle persone che necessitano di protezione le necessarie garanzie.

¹⁰ Tra le principali critiche mosse al Patto vi era, ad esempio, la percezione di una solidarietà ancora insufficiente e l'eccessiva enfasi sulle misure di sicurezza e sui rimpatri, che hanno alimentato le tensioni tra Stati membri del Nord e del Sud Europa.

Con riferimento al contesto e alle tappe che sono state necessarie per l'adozione del Patto, ricordiamo che “una più efficiente ed efficace gestione comune della migrazione” rientrava negli obiettivi strategici del mandato von der Leyen, che individuava nell'ambito di una delle sei priorità faro - “*promozione dello stile di vita di europeo*” - il lavoro che la Commissione stava compiendo in ambito migrazione e asilo per il periodo 2019-2024.

L'adozione del rinnovato Patto sulla migrazione e rappresenta dunque un nuovo capitolo nella gestione comune della migrazione ed è il culmine di un percorso iniziato a settembre 2020 con la presentazione della proposta del Patto da parte della Commissione, dopo una lunga fase di stallo del negoziato concernente le proposte legislative di riforma del sistema comune europeo di asilo presentate già nel 2016.

A dicembre 2023, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico su cinque dei dossier chiave, compiendo un importante passo in avanti verso la costituzione di un sistema europeo comune di asilo¹¹. A febbraio 2024 vi è stato il via libera dei rappresentanti degli Stati membri all'accordo e il 10 aprile il Parlamento europeo ha votato a favore delle nuove norme in materia di migrazione, adottando complessivamente dieci nuovi testi legislativi che riformano l'intero quadro europeo per la gestione dell'asilo e della migrazione, con l'obiettivo di renderla più equa ed efficiente. Il Consiglio ha poi adottato formalmente il Patto il 14 maggio e il 12 giugno è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione (al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni) intitolata *Piano di attuazione comune del Patto sulla migrazione e l'asilo* (doc. COM(2024) 251 final).

Il principio che ha guidato l'UE nella messa a punto del nuovo Patto è stato quello secondo cui, in base alle norme vigenti nell'Unione, “*i richiedenti asilo dovrebbero essere trattati in modo uniforme in tutta Europa*”. La necessità alla base dell'intervento è stata invece quella di alleggerire l'onere che grava sui Paesi dell'UE in cui arriva la maggior

¹¹ La Presidenza spagnola aveva presentato ai ministri una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori in merito al Patto.

parte dei migranti, di offrire un quadro più equo ed efficiente per la registrazione e la gestione delle domande di asilo e di contribuire a ridurre i movimenti secondari. Il nuovo Patto stabilisce dunque una serie di norme che andranno a contribuire a questi obiettivi, gestendo gli arrivi in modo ordinato, creando procedure efficienti ed uniformi e garantendo un'equa ripartizione degli oneri tra i vari Stati membri.

La nuova Politica sulla migrazione e l'asilo prevista dal Patto si basa quindi su quattro pilastri principali: 1. frontiere esterne sicure; 2. procedure rapide ed efficienti; 3. sistema efficace di solidarietà e responsabilità; 4. inserimento della migrazione nei partenariati internazionali. Per il primo pilastro si prevedono: accertamenti rigorosi (coloro che non soddisfano le condizioni per entrare nell'UE saranno registrati e sottoposti a controlli di identità, sicurezza e salute); banca dati Eurodac sull'asilo e la migrazione (il regolamento Eurodac trasforma la banca dati esistente in una banca dati a pieno titolo in materia di asilo e migrazione, in grado di garantire un'identificazione chiara di chiunque entri nell'UE come richiedente asilo o migrante irregolare); procedura di frontiera e rimpatri (una procedura di frontiera obbligatoria si applicherà ai richiedenti asilo che probabilmente non necessitano di protezione, che inducono in errore le autorità o che costituiscono un rischio per la sicurezza); protocolli di crisi e azione contro la strumentalizzazione (il regolamento sulle situazioni di crisi prevede protocolli rapidi, con sostegno operativo e finanziamenti, in situazioni di emergenza). Per il secondo pilastro: norme chiare in materia di asilo; garantire i diritti delle persone; norme dell'UE sul riconoscimento dello status di rifugiato; prevenzione degli abusi. Il terzo pilastro, ossia il sistema efficace di solidarietà e responsabilità, prevede: quadro di solidarietà permanente; sostegno operativo e finanziario; norme più chiare per la competenza per le domande di asilo; prevenzione dei movimenti secondari. Il quarto (inserimento della migrazione nei partenariati internazionali), infine, si basa su: prevenzione delle partenze irregolari; lotta al traffico di migranti; cooperazione in materia di riammissione; promozione di percorsi legali.

4. Segue: struttura e contenuti.

Dopo l'adozione da parte del Consiglio, i diversi strumenti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 22 maggio 2024. Il pacchetto approvato comprende dieci fascicoli legislativi:

1. Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, 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 e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;
2. Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE;
3. Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale;
4. Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013;
5. Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio;
6. Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148;
7. Regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante

modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; 8. Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, 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; 9. Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/114; 10. Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE).

Fra questi atti, i regolamenti sono entrati in vigore venti giorni dopo la pubblicazione e dunque l'11 giugno 2024, ma la loro applicazione è prevista, a seconda dei regolamenti, per giugno o per luglio 2026, tranne le singole disposizioni che hanno un termine di applicazione diverso. Ad esempio, nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (che sostituisce il Dublino III) vi sono varie previsioni che hanno trovato applicazione già dell'11 giugno 2024. Mentre, la sola direttiva del pacchetto prevede il 12 giugno 2026 come termine per il suo recepimento.

Il Patto, dunque, non è un singolo strumento ma raccoglie 10 atti legislativi che nel loro complesso porteranno sostanziali modifiche all'intero quadro europeo per la gestione dell'asilo e della migrazione. In particolare, il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione sostituisce il "regolamento di Dublino III" e stabilisce quale Stato membro sia competente per le domande di asilo, istituendo un nuovo meccanismo di solidarietà permanente così da bilanciare l'attuale sistema in cui pochi Paesi sono responsabili della maggior parte delle domande e stabilendo regole chiare sulla responsabilità della valutazione delle domande di asilo e sulla prevenzione dei movimenti secondari.

Il regolamento sulla procedura di asilo che stabilisce una procedura comune, equa ed efficiente per gestire le decisioni in merito alle domande di asilo, limitando gli abusi ed eliminando gli incentivi ai movimenti secondari attraverso l'UE. Il regolamento sulla

procedura di rimpatrio alla frontiera introduce inoltre una procedura di frontiera obbligatoria sia per l'asilo che per il rimpatrio alla frontiera esterna in casi ben definiti. Il regolamento sulle crisi prevede norme procedurali, deroghe e una rapida attivazione dei meccanismi di solidarietà in caso di arrivi massicci di rifugiati in uno o più Stati membri, strumentalizzazione di migranti a fini politici per destabilizzare lo Stato membro e situazioni di forza maggiore.

Le nuove norme relative al regolamento Eurodac hanno l'obiettivo di consentire una raccolta di dati più accurati e completi su varie categorie di migranti, trasformando l'attuale banca dati Eurodac in una banca dati sull'asilo e sulla migrazione a tutti gli effetti. Il nuovo regolamento sullo *screening* e il regolamento sulle modifiche volte ad assicurare la coerenza riguardo gli accertamenti consentiranno, invece, un collegamento continuo con le procedure di rimpatrio o di asilo e garantiranno che l'identificazione, i controlli di sicurezza e di vulnerabilità e la valutazione dello stato di salute siano effettuati in modo uniforme.

Il regolamento qualifiche, che incorpora la Convenzione di Ginevra, mira a garantire che gli Stati membri applichino criteri comuni per qualificare le persone come beneficiari di protezione internazionale, definendone anche diritti e obblighi. La riveduta direttiva sulle condizioni di accoglienza prevede norme minime di assistenza per i richiedenti asilo da parte degli Stati membri, garantendo standard di vita adeguati a chi arriva nell'UE in cerca protezione internazionale. Infine, il regolamento quadro sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria mira a migliorare i percorsi sicuri e legali verso l'UE per le persone bisognose di protezione, stabilendo norme comuni in materia e contribuisce a rafforzare i partenariati internazionali con i Paesi non UE che ospitano grandi popolazioni di rifugiati.

4. Segue: le principali innovazioni del Patto.

Di grande interesse al fine di esaminare le principali innovazioni, nonché il concreto funzionamento, dei 10 strumenti legislativi sopra citati, è l'analisi del documento della

Commissione denominato *Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo* e reso pubblico in data 12 giugno 2024¹². Infatti, per favorire la comprensione e l'attuazione di questi testi complessi, il Piano di attuazione raggruppa i diversi obblighi derivanti dai vari atti giuridici e le azioni necessarie per renderli operativi in *10 elementi costitutivi*. Questo approccio pragmatico consente di concentrare le risorse sugli elementi fondamentali necessari per il funzionamento del nuovo sistema.

Tutti questi “elementi costitutivi” devono essere attuati e sono interdipendenti; nell’ambito di tali elementi sarà possibile dare priorità a determinate azioni, ma l’attuazione di ciascun elemento costitutivo dovrà avvenire in parallelo. Ciascun elemento costitutivo riguarda gli obblighi giuridici e le loro conseguenze per il completamento del quadro normativo, dei processi amministrativi, dell’organizzazione e delle capacità umane e infrastrutturali che gli Stati membri, la Commissione e le agenzie dell’UE devono attuare¹³.

I dieci elementi costitutivi sono: 1. un sistema comune d’informazione sulla migrazione e l’asilo: Eurodac; 2. un nuovo sistema di gestione dei flussi migratori alle frontiere esterne dell’UE; 3. ripensare l’accoglienza; 4. procedure di asilo eque, efficienti e convergenti; 5. procedure di rimpatrio efficienti ed eque; 6. un sistema equo ed efficiente: far funzionare le nuove norme in materia di competenza; 7. far funzionare la solidarietà; 8. preparazione, pianificazione di emergenza e risposta alle crisi; 9. nuove garanzie per i richiedenti protezione internazionale e le persone vulnerabili e monitoraggio potenziato dei diritti fondamentali; 10. reinsediamento, inclusione e integrazione.

L’Eurodac è il sistema informatico su larga scala che, con altri, sosterrà il funzionamento del patto nella pratica, in particolare nella determinazione della competenza e nel monitoraggio dei movimenti secondari. L’Eurodac conserva e tratta i dati biometrici, i dati di identità e altre informazioni dei richiedenti protezione internazionale, delle persone sbarcate a seguito di

¹² Il Piano di attuazione comune è il piano operativo in base al quale la Commissione propone di portare avanti l’attuazione del Patto unitamente agli Stati membri e alle agenzie dell’UE competenti; esso ha l’obiettivo comune di disporre di un sistema ben preparato entro la fine del periodo di transizione (ossia entro la metà del 2026).

¹³ Gli elementi dettagliati di ciascun elemento costitutivo sono presentati in una lista di controllo nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la citata comunicazione.

operazioni di ricerca e soccorso e delle persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare della frontiera esterna o presenti illegalmente nel territorio di uno Stato membro. In tal modo il sistema aiuta a confrontare le nuove domande di protezione internazionale con quelle già registrate nella banca dati, per applicare le norme in materia di competenza previste dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, monitorare i movimenti secondari e segnalare le persone che potrebbero rappresentare una minaccia per la sicurezza interna¹⁴.

Con riferimento al secondo elemento, l'attuazione del patto dovrebbe portare ad un approccio più efficace nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea¹⁵. Tutti i migranti irregolari saranno registrati e sottoposti a un accertamento della loro identità, del rischio per la sicurezza, della vulnerabilità e delle condizioni di salute. A questi accertamenti saranno soggette le persone fermate nel territorio dell'Unione che non sono state ancora sottoposte ad accertamenti o a verifiche di frontiera, nonché tutte le persone che presentano domanda di protezione internazionale presso un valico di frontiera. In una seconda fase si applicherà una procedura di frontiera obbligatoria per coloro che probabilmente non necessitano di protezione internazionale (cioè provengono da un Paese con un tasso di riconoscimento inferiore al 20 per cento)¹⁶, che rappresentano un rischio per la sicurezza o che tentano di ingannare le autorità (vedi lettere c, f, j dell'art. 42 del Regolamento 2024/1348). Ogni Stato membro deve avere la capacità di sottoporre ad accertamenti tutte le persone che arrivano in modo irregolare e di ospitare in condizioni adeguate un certo numero di richiedenti protezione internazionale (e rimpatriandi) per tutta la durata della procedura di frontiera¹⁷.

¹⁴ Il nuovo Eurodac è una delle dorsali operative che sostengono il nuovo quadro giuridico. Lo sviluppo e l'entrata in funzione tempestivi del sistema Eurodac riformato costituiscono una condizione essenziale per l'attuazione di tutti gli altri elementi del patto, perché permetteranno agli Stati membri di rendere operative le nuove norme in materia di solidarietà, sia riguardo alla ricollocazione sia riguardo alle compensazioni di solidarietà. Saranno inoltre fondamentali per l'applicazione delle nuove norme in materia di competenze, in particolare i nuovi termini per il trasferimento e la cessazione della competenza o il nuovo motivo di cessazione delle decisioni in materia di asilo adottate nel contesto della procedura di frontiera.

¹⁵ Il regolamento sugli accertamenti, il regolamento sulla procedura di asilo e il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera costituiscono insieme un approccio armonizzato.

¹⁶ Così recita l'art. 42 del Regolamento sulle procedure di asilo (lett. J): "il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20%, tranne se l'autorità accertante valuta che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20%, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive".

¹⁷ La "capacità adeguata" di trattamento delle domande di asilo e dei rimpatri alla frontiera è fissata a 30000 a livello di Unione; la quota individuale degli Stati membri è calcolata ogni tre anni dalla Commissione, utilizzando la formula

Per il terzo elemento, la capacità di accoglienza implica la capacità di fornire ai richiedenti protezione internazionale condizioni materiali di accoglienza (alloggio, vitto, vestiario, prodotti per l'igiene personale e un sussidio per le spese giornaliere che dovrebbe sempre includere un importo monetario), tenendo conto del loro genere, della loro età e di eventuali esigenze di accoglienza particolari. Comporta inoltre la capacità di fornire assistenza sanitaria fisica e mentale, istruzione per i minori, misure di integrazione precoce e informazione, nonché la tutela dei loro diritti¹⁸.

Per mantenere l'integrità del sistema di asilo nel suo complesso, ridurre i movimenti secondari e prevenire gli abusi, sono necessarie procedure più rapide e armonizzate (quarto elemento). Il regolamento sulla procedura di asilo e il regolamento qualifiche semplificano e promuovono la convergenza nella valutazione e nel processo decisionale in relazione alle singole domande di asilo in tutta Europa e rafforzano le salvaguardie, i diritti e le garanzie per i richiedenti e i beneficiari della protezione internazionale. Il regolamento sulla procedura di asilo semplifica l'accesso alla procedura di asilo e armonizza i termini, prevedendo procedure più brevi ed efficienti. Gli Stati membri dovranno inoltre applicare nuove norme che diventano obbligatorie, quali quelle relative alle procedure accelerate, nonché il regime più rigoroso da applicare alle domande reiterate.

La politica dell'UE in materia di migrazione può essere sostenibile solo se coloro che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE sono effettivamente rimpatriati (elemento costitutivo 5). Le misure volte a incentivare i rimpatri volontari dovrebbero essere integrate da rimpatri forzati credibili e ben funzionanti. Gli Stati membri dovrebbero inoltre essere dotati di strumenti e procedure che consentano una gestione interna efficiente e una cooperazione rafforzata e la condivisione delle informazioni con gli altri Stati membri ai fini di un processo di rimpatrio più efficace. Il regolamento sulla procedura di asilo obbliga tali Stati a garantire che ogni richiedente nei confronti del quale viene emessa una decisione negativa in materia di asilo sia anche destinatario di una decisione di rimpatrio contemporaneamente o poco dopo¹⁹.

Con riferimento all'elemento 6 (un sistema equo ed efficiente: far funzionare le nuove norme in materia di competenza), stabilire una ripartizione efficace e stabile delle competenze in tutta

di cui al regolamento sulla procedura di asilo, ossia tenendo conto di: numero di attraversamenti irregolari delle frontiere; arrivi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso; respingimenti su un periodo di tre anni.

¹⁸ Per gli obblighi specifici connessi ai nuovi requisiti per i richiedenti vulnerabili, compresi i minori, si veda anche l'elemento costitutivo 9.

¹⁹ Norme rafforzate saranno applicabili a coloro che tentano di ritardare le procedure mediante ricorsi o domande di asilo reiterate al solo scopo di ostacolare il rimpatrio dall'Unione.

l'Unione e ridurre gli incentivi ai movimenti secondari è una delle principali priorità del Patto nonché un elemento essenziale per creare fiducia tra gli Stati membri. Attualmente il regolamento Dublino III stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale ma la sua attuazione ha incontrato notevoli difficoltà, in particolare per quanto concerne l'esecuzione dei trasferimenti. Nel contesto di tale processo sarà dunque fondamentale superare rapidamente le carenze esistenti. Le nuove norme in materia di competenza rappresentano un'evoluzione significativa rispetto al sistema attuale. Ad esempio, il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione introduce un criterio di competenza nuovo, basato su diplomi e qualifiche, e rende la competenza più stabile prorogando, di norma, i termini per il trasferimento e la cessazione della competenza. Allo stesso tempo rafforza i criteri familiari, introducendo fra l'altro il nuovo obbligo di dare priorità ai casi familiari. Sono inoltre introdotti nuovi obblighi per i richiedenti al fine di ridurre gli abusi ai danni del sistema e affinché gli Stati membri reagiscano in caso di movimenti secondari oppure se il richiedente costituisce una minaccia per la sicurezza.

La solidarietà (elemento 7) è un principio fondamentale dell'UE, sancito dall'articolo 80 TFUE. Per la prima volta l'Unione disporrà di un meccanismo di solidarietà permanente, giuridicamente vincolante ma flessibile, per cercare di concretizzare l'obiettivo secondo cui nessuno Stato membro deve essere lasciato solo sotto pressione (si tratta della contropartita del rafforzamento delle norme sulla competenza di cui agli elementi costitutivi 2 e 6). Il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione introduce un meccanismo di solidarietà con soglie minime di 30000 ricollocazioni e 600 milioni di euro di sostegno finanziario a livello di Unione di cui la Commissione deve tenere conto nel calcolo del fabbisogno per l'anno in questione. Tutti gli Stati membri dovranno partecipare, ma potranno scegliere quali misure di solidarietà adottare tra ricollocazioni, solidarietà finanziaria o misure alternative (personale o sostegno in natura).

L'elemento costitutivo 8 consiste nella "preparazione, pianificazione di emergenza e risposta alle crisi". Per reagire meglio alle sfide future, dunque, il nuovo quadro legislativo comprende diverse misure nuove e complementari atte a garantire la preparazione, la pianificazione di emergenza e la risposta alle crisi in tutta l'UE. Ciò dovrebbe contribuire a rafforzare la resilienza di fronte all'evoluzione delle situazioni migratorie, e a ridurre i rischi di situazioni di crisi. Il livello di preparazione e la pianificazione di emergenza sono elementi importanti per considerare uno Stato membro "ben preparato". La preparazione comporta l'assegnazione delle infrastrutture e delle risorse umane, materiali e finanziarie necessarie per garantire il funzionamento dei sistemi

di asilo e migrazione, nonché il coordinamento tra le autorità competenti a livello nazionale e di UE.

Il Patto stabilisce e chiarisce ulteriormente importanti salvaguardie e garanzie a disposizione dei richiedenti protezione internazionale e delle persone con esigenze specifiche, in particolare i minori e le famiglie con figli o le donne e le madri sole. In tutti i nuovi atti giuridici sono previsti diritti nuovi e rafforzati e tali aspetti sono riuniti nel presente elemento costitutivo trasversale (elemento 9). L'attuazione di tali diritti, salvaguardie e garanzie serve a tutelare la dignità umana e a garantire un diritto reale ed effettivo di asilo, anche per i più vulnerabili, nonché l'accesso a mezzi di ricorso efficaci. Tali salvaguardie e garanzie servono a tutelare i diritti fondamentali in linea con la Carta dell'UE. Al tempo stesso, contribuiscono altresì a proteggere l'integrità delle procedure nel contesto di tutti gli elementi costitutivi. Tali diritti, salvaguardie e garanzie possono essere riepilogati come segue: diritti di informazione nuovi e rafforzati per i richiedenti protezione internazionale; un nuovo diritto all'orientamento legale gratuito per i richiedenti protezione internazionale nella fase amministrativa della procedura; individuazione precoce di vulnerabilità; maggiori garanzie atte ad assicurare che il trattenimento sia utilizzato come misura di ultima istanza; nuove garanzie per i minori.

In relazione all'ultimo elemento costitutivo, il n. 10 (reinsediamento, inclusione e integrazione), il patto ribadisce l'impegno dell'UE a potenziare l'offerta di percorsi sicuri e legali a coloro che hanno bisogno di protezione. Per offrire un'alternativa praticabile ai viaggi irregolari e pericolosi e rafforzare i partenariati con Paesi terzi che ospitano ampie popolazioni di rifugiati, l'UE dovrebbe continuare ad aiutare a soddisfare le crescenti esigenze globali di reinsediamento e a migliorare la qualità dei processi di reinsediamento e di ammissione umanitaria. Per una politica efficace in materia di migrazione e asilo restano inoltre indispensabili gli sforzi degli Stati membri a sostegno dell'integrazione e dell'inclusione dei migranti, che costituiscono anche un investimento a favore della coesione a lungo termine delle società e del benessere economico europeo.

5. Segue: criticità, prospettive e attuazione nazionale.

Il sistema comune europeo di asilo viene, quindi, interamente rinnovato, ad eccezione della direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea, che resta in vigore. In particolare, le c.d. direttive qualifiche e procedure sono state sostituite da due regolamenti con l'obiettivo

di garantire l'armonizzazione e una maggiore convergenza delle decisioni in materia e conseguentemente di ridurre la spinta alla circolazione all'interno dell'Unione²⁰.

Un elemento di riflessione è sicuramente offerto dalla base su cui si imposta il nuovo sistema del Patto migrazione e asilo, ossia il rapporto tra solidarietà e responsabilità nella gestione delle persone migranti tra gli Stati membri. Il primo concetto permea il Regolamento per la gestione dell'asilo e della migrazione, che non supera in alcun modo il principio cardine del sistema di Dublino, ovvero che il compito di esaminare la richiesta di asilo di una persona che fa ingresso in modo irregolare sul territorio comunitario spetta al primo Stato membro UE a cui accede. Dopo l'entrata in vigore del Regolamento, sarà introdotto l'ormai famoso meccanismo di solidarietà obbligatoria per tutti gli Stati (sulla base di PIL e popolazione), che mette sullo stesso piano tre forme di solidarietà: ricollocamenti di persone migranti, contributi finanziari o supporto a Paesi terzi. I contributi agli Stati membri possono essere destinati non solo ai sistemi di accoglienza, ma anche al finanziamento di strutture fisse e mobili di confine attraverso lo Strumento di gestione delle frontiere e dei visti e il Fondo asilo, migrazione e integrazione. Il concetto della responsabilità è legato in particolare al Regolamento sulle procedure di asilo, che aumenta però solo quelle previste per i Paesi di primo ingresso. Ad es. tra i nuovi obblighi sul piano della responsabilità c'è quello di portare a termine l'esame della domanda di asilo attraverso la procedura di frontiera entro sei mesi, ma anche l'estensione del periodo di responsabilità della gestione delle domande a 20 mesi e il mantenimento a 12 mesi di quello per le operazioni di ricerca e soccorso in mare.

Dunque, con riferimento al tema più controverso, ossia la condivisione degli oneri e la ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, esso non è riformato nella sostanza²¹. Sotto certi aspetti risulta perfino aggravato l'onere del Paese di primo ingresso, essendo appunto esteso a 20 mesi il termine ordinario per la cessazione della responsabilità di quest'ultimo e prevedendosi la semplice notifica allo Stato ritenuto competente nel caso di richiesta di ripresa in carico (ovvero laddove risulti già presentata una domanda in quello Stato membro). Come sottolineato da A. Di Pascale «si introduce, invero, un meccanismo di solidarietà obbligatoria (la solidarietà è evocata ben 225 volte nel nuovo testo!), ma da un lato, esso è libero quanto alla scelta del tipo di

²⁰ Restano invece regolate da una direttiva le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

²¹ Per approfondimenti critici si veda G. Perin, *Se questo è un Patto*, in *Immigrazione in Europa e diritti fondamentali*, in *Questione giustizia*, numero speciale, 2/2024, www.questionegiustizia.it, luglio 2024, pp. 28-45; S. Juss, *Così fallisce il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Idem*, pp. 71-78.

intervento, e, dall'altro lato, è attuabile solo in presenza di situazioni di pressione migratoria (sussistente in caso di arrivi via terra, aria o mare o di richieste di cittadini di Paesi terzi o apolidi tale da dare luogo a obblighi sproporzionati per uno Stato membro)»²². Ogni anno – inoltre – verrà costituita una “riserva di solidarietà”, «alla quale tutti i Paesi dell'UE dovranno contribuire con ricollocamenti (ovvero trasferimenti di un richiedente o beneficiario di protezione internazionale dal territorio di uno Stato membro beneficiario al territorio di uno Stato contribuente), contributi finanziari, ma eventualmente anche misure di solidarietà alternative, incentrate sul sostegno operativo, sullo sviluppo di capacità, sui servizi, sul sostegno al personale, sulle strutture e sulle attrezzature tecniche»²³.

Un altro punto controverso del Patto è il c.d. Regolamento per le crisi (Regolamento 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento 2021/1147), che si occupa dei momenti in cui si verifica un “arrivo di massa di persone” eccezionale o inaspettato, anche a seguito di uno sbarco dopo un'operazione di ricerca e soccorso in mare. Di fatto è passata la posizione negoziale del Consiglio, che ha portato all'inserimento (art. 10) della “strumentalizzazione” (che prima era prevista in un regolamento autonomo e su cui il Parlamento non aveva dato il proprio assenso)²⁴ in quello per le crisi e le cause di forza maggiore, nel caso in cui “un Paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o facilita il movimento di cittadini di Paesi terzi e di apolidi” verso le frontiere esterne UE “con l'obiettivo

²² A. Di Pascale, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in Eurojus, 27/5/2024, p. 4, www.rivista.eurojus.it.

²³ *Ibidem*. Il calcolo del contributo di ciascuno Stato membro si baserà sul numero della sua popolazione (per il 50%) e sul suo PIL (per l'altro 50%). Il nuovo regolamento fissa, come già detto, la soglia minima per le ricollocazioni a 30.000 richiedenti e il contributo finanziario a 600 milioni di euro (gli Stati membri dichiarati sotto pressione migratoria notificheranno al Consiglio e alla Commissione la loro intenzione di utilizzare la riserva e potranno richiedere una detrazione parziale o totale dei propri contributi di solidarietà).

²⁴ Questo regolamento, dunque, nel corso del negoziato ha incorporato anche le ipotesi di “strumentalizzazione” dei migranti (originariamente contenute in un'apposita proposta presentata dalla Commissione europea nel dicembre 2021, nel contesto della situazione verificatasi alle frontiere orientali dell'UE con la Bielorussia). Sebbene il Parlamento europeo si fosse inizialmente opposto fermamente a questa inclusione, alla fine l'ha accettata ed ha anche aderito alla più ampia definizione proposta dal Consiglio (che include non solo le azioni, che hanno l'obiettivo di destabilizzare lo Stato membro o l'Unione, riconducibili a un paese terzo ma anche ad attori non statali).

di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro", mettendo "a rischio le funzioni essenziali di uno Stato membro"²⁵.

Con l'entrata in vigore del Patto (anche se per l'effettiva applicazione bisognerà attendere il 2026) e l'adozione del Piano di attuazione comune, gli Stati membri sono entrati nella fase di implementazione della legislazione comune in materia di migrazione e asilo. L'UE ha messo a disposizione uno Strumento di sostegno tecnico adibito proprio al supporto e alla consulenza tecnica per i Paesi coinvolti. A rispondere all'offerta della Commissione sono stati nove Paesi – Belgio, Estonia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Repubblica Ceca e Romania – che dunque per quattro mesi (fino a fine novembre 2024) hanno ricevuto una consulenza mirata da parte di esperti dei quadri giuridici nazionali e con conoscenze delle pratiche pertinenti in altri Paesi. L'obiettivo è stato quello di identificare le aree in cui è necessario un aggiornamento della legislazione nazionale e una revisione dei processi amministrativi e giudiziari, anche considerate le esigenze in termini di personale, infrastrutture, tecnologie informatiche, costi e appalti. A proposito dell'Italia, la Commissione UE ha fornito sostegno in 8 blocchi tematici su 10 (ossia tutti ad eccezione del blocco 1, 'Sistema informativo comune sulla migrazione e l'asilo: Eurodac' e del blocco 7, 'Far funzionare la solidarietà'). Fondamentale è stato il focus sulle riforme legislative necessarie in ambito di responsabilità – sull'analisi dell'attuale struttura dell'Unità di Dublino e sulla sua organizzazione e personale – mentre sul piano delle questioni orizzontali ci si è concentrati soprattutto sulla garanzia di consulenza legale gratuita, sulle alternative alla detenzione, sulla rappresentanza e tutela dei minori non accompagnati e sulla creazione di un meccanismo indipendente per il monitoraggio dei diritti fondamentali.

Dunque, sulla base del piano di attuazione comune, ciascuno Stato membro, con il già citato sostegno della Commissione e dei pertinenti organi e organismi dell'Unione, avrebbe dovuto elaborare entro il 12 dicembre 2024 (a fine dicembre quello italiano ancora non è stato reso pubblico) un Piano di attuazione nazionale in cui devono essere stabilite le azioni e il relativo calendario di attuazione. Ciascuno Stato membro completerà poi l'attuazione del Piano entro il 1° luglio 2026. Entro aprile 2025 dovranno poi essere presentati i piani di emergenza nazionali e

²⁵ Le Ong sono escluse da questa definizione, ma nei fatti solo se possono dimostrare che le loro azioni (in mare e non) non sono destinate alla destabilizzazione, con chiari rischi di ripercussioni per la criminalizzazione della solidarietà.

il 1° luglio 2025 sarà la scadenza per l'istituzione di strutture di coordinamento nazionali e per la nomina del coordinatore nazionale.

6. Considerazioni conclusive

Possiamo sicuramente segnalare che tutti gli strumenti che compongono il Patto definiscono in generale la cornice dell'azione, rinviando poi alla successiva adozione degli atti di esecuzione. Nuovi e ampi compiti dunque spetteranno alla Commissione, fra cui la già avvenuta predisposizione del "Piano di attuazione comune". Entro il 12 dicembre 2025 dovrà inoltre definire una strategia europea quinquennale per la gestione dell'asilo e della migrazione e annualmente dovrà adottare una relazione, per valutare la situazione in materia di asilo, accoglienza e migrazione nei 12 mesi precedenti e gli eventuali sviluppi, fornendo un quadro strategico che funga anche da strumento di allarme rapido e di sensibilizzazione per l'Unione (su base regolare e come minimo ogni tre anni, la Commissione riesaminerà, infine, le soglie di solidarietà, valutando altresì l'opportunità di modificare il funzionamento complessivo del meccanismo di responsabilità).

Sulla base del piano di attuazione comune, ciascuno Stato membro dovrà elaborare, come già segnalato, il proprio Piano di attuazione nazionale in cui saranno stabilite le azioni concrete da intraprendere per implementare – secondo le indicazioni dei 10 elementi costitutivi – le previsioni degli strumenti che compongono il Patto europeo. Al fine di elaborare un solido Piano nazionale, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad adottare le seguenti misure per ciascun elemento costitutivo: riesame dei rispettivi quadri giuridici nazionali; riesame e adeguamento, se necessario, degli attuali assetti organizzativi; riesame e adeguamento, se necessario, dei flussi di lavoro amministrativi, delle procedure operative standard e dei protocolli; riesame delle capacità esistenti in termini di risorse umane e individuazione delle esigenze, comprese quelle in materia di assunzioni e formazione; individuazione delle attività che saranno intraprese dai portatori di interessi o dalle organizzazioni competenti; riesame delle capacità esistenti e individuazione delle esigenze in termini di infrastrutture e attrezzature e delle eventuali esigenze in materia di logistica.

Tutto ciò dovrà, ora, integrarsi con i nuovi "Orientamenti politici della Commissione europea 2024-2029" (von der Leyn) secondo cui l'UE dovrà avere una "posizione equa e decisa in materia di migrazione". Tali Orientamenti politici, nel ribadire che la migrazione è una sfida europea che deve essere affrontata con una soluzione europea, richiamano in via preliminare l'importanza recente del Patto sulla migrazione e asilo, oggetto del presente studio. In tale ambito, la Presidente

von der Leyen si impegna nell'attuazione di tutte le parti del nuovo Patto nonché nell'adozione di una Strategia europea in materia di migrazione e asilo, includendo tra gli obiettivi della nuova Commissione europea: 1. il maggior sostegno agli Stati membri (per garantire che dispongano delle competenze, delle capacità operative e finanziarie necessarie per tradurre in pratica gli impegni giuridici, anche attraverso investimenti nel prossimo bilancio a lungo termine); 2. l'adozione di un nuovo approccio comune sui rimpatri (che comprenda un nuovo quadro legislativo volto ad accelerare e semplificare il processo, a garantire che i rimpatri avvengano in modo dignitoso, a digitalizzare la gestione dei fascicoli e a fare sì che le decisioni di rimpatrio siano riconosciute in tutta Europa); 3. lo sviluppo di relazioni strategiche in materia di migrazione e sicurezza con i Paesi terzi (in particolare con i Paesi di origine e di transito); il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale (anche migliorando il coordinamento delle operazioni di salvataggio, anche con i Paesi terzi vicini, nonché le capacità di sorveglianza di Frontex); il contrasto alla migrazione irregolare (per smantellare i modelli operativi delle reti di trafficanti, anche collaborando con i partner internazionali dell'Alleanza mondiale); il fermo intervento contro l'economia sommersa in Europa (impedendo che i migranti siano sfruttati nel mercato del lavoro e godano di buone condizioni di lavoro); l'apertura di percorsi migratori legali e il sostegno a Stati membri e imprese nella gestione della migrazione legale (affinché le competenze dei cittadini di Paesi terzi possano colmare le lacune del mercato del lavoro in Europa, rendendo altresì più facile attrarre i talenti più adatti grazie a norme armonizzate sul riconoscimento delle qualifiche).

In conclusione, ricordiamo che l'attuazione completa del Patto avverrà solo dall'estate del 2026 e dunque garantire la transizione al nuovo quadro normativo sarà una priorità comune fondamentale nei prossimi due anni: le azioni prodromiche sono già state avviate e pertanto si intensificheranno nei prossimi mesi.

