

Lo stato del Patto Europeo sulla Migrazione e l'Asilo ad un anno dalla sua presentazione: l'Unione di fronte alle sue contraddizioni irrisolte

Documento ASGI – ottobre 2021

La riproduzione è consentita con la citazione della fonte.

[Creative Commons 4.0 BY-NC-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

1. Il contenuto del Patto: una valutazione delle proposte della Commissione Europea

Il 23 settembre 2020 la Commissione Europea ha adottato il “Nuovo Patto sull’Asilo e la Migrazione”, un documento programmatico accompagnato da diverse proposte legislative che **avrebbero dovuto segnare il “nuovo inizio”** nella politica UE in materia di immigrazione.

La Commissione si proponeva di rilanciare il percorso di riforma del sistema comune di asilo, intrapreso nel 2016 e poi incagliatosi per le **posizioni contrastanti degli Stati Membri sul tema della solidarietà** e per l’impossibilità di trovare un accordo sulle rispettive divisioni di responsabilità. Al tempo stesso, **sembravano preannunciarsi il superamento delle soluzioni emergenziali** adottate per affrontare la cosiddetta “crisi dei rifugiati” del 2015, **un nuovo modello di solidarietà** tra gli Stati membri e un potenziamento delle vie legali di accesso in Europa.

In realtà, **il Patto non ha proposto soluzioni innovative** e modellate su un approccio inclusivo e di lungo periodo al tema migratorio. Si presenta infatti come una mossa di realpolitik dettata più da pragmatismo che da principi. Il focus è stato posto soprattutto sul controllo dei confini, sul **contenimento e la selezione dei migranti** e dei richiedenti asilo alle frontiere esterne, e sulla cooperazione con i Paesi terzi **in vista dell’esternalizzazione dell’asilo e del potenziamento dei rimpatri**. Nel pacchetto di proposte legislative presentato il 23 settembre 2020¹, che riguarda principalmente il sistema comune d’asilo, vengono avanzate soluzioni già rivelatesi inique per gli Stati e pericolose per i diritti delle persone in transito.

Riguardo la migrazione legale, il **“fitness check”** pubblicato nel 2019 dalla Commissione aveva sottolineato come le politiche europee in quest’ambito, specialmente riguardo la migrazione per motivi di lavoro, siano fortemente sottosviluppate e limitate. Nonostante ciò, le proposte contenute nel Patto sono indubbiamente deludenti. Oltre ai “Talent Partnership”, uno strumento di soft law atto a facilitare l’incontro tra lavoratori migranti e offerta del mercato del lavoro, in ambito legislativo la Commissione si è limitata a promettere riforme future. Il Patto prevede che entro la fine del 2021 la Commissione presenterà uno “Skill and Talent Package” con delle proposte di riforma per le Direttive sui residenti di lungo periodo e sul permesso unico di soggiorno, oltre a proposte di sviluppo di un “EU Talent Pool”. La sensazione è che il procrastinare della Commissione nel presentare interventi concreti in quest’area rifletta la mancanza di interesse da parte degli Stati Membri di intervenire con maggiore armonizzazione sugli strumenti di migrazione legale.

¹ Il pacchetto legislativo comprende cinque proposte: 1) proposta di regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione; 2) proposta di regolamento sugli accertamenti alle frontiere esterne; 3) proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore; 4) revisione della proposta di regolamento procedure; 5) revisione della proposta di regolamento EURODAC.

Come evidenziato da più parti, **sono molte le criticità emerse dalle proposte della Commissione Europea**: ASGI ha evidenziato sia i nodi problematici contenuti nel Patto², sia quelli contenuti in alcune delle principali proposte legislative a questo collegate³.

Inoltre, su richiesta della commissione LIBE del Parlamento Europeo, è stata operata una [valutazione sul pacchetto di riforme legislative](#) secondo criteri di coerenza, di rispetto del principio di sussidiarietà e di rispetto dei diritti umani dei migranti. Lo studio ha concluso che **le proposte normative si basano su un'erronea confusione tra i piani del diritto d'asilo** (previsto dall'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) **e del controllo dei confini** e dell'immigrazione irregolare. Rispetto al principio di solidarietà, è emerso chiaramente come i "vecchi" principi cardine di Dublino non siano stati affatto superati e, più in generale, che vi è una **evidente asimmetria nella distribuzione delle responsabilità tra gli Stati**. Infine, il documento evidenzia come le considerazioni sul rispetto dei diritti umani dei migranti e dei richiedenti asilo sono spesso "bilanciate" con esigenze di efficienza, sicurezza e flessibilità delle procedure e denuncia **i rischi di violazioni dei diritti fondamentali quali quello all'asilo e al non refoulement nell'ambito delle procedure di frontiera**.

La valutazione commissionata dal Parlamento Europeo, unita alle analisi critiche proposte dalla dottrina e dalle associazioni impegnate nella tutela dei diritti delle persone migranti dimostrano come numerosi elementi del Patto – e soprattutto delle sue proposte legislative – **non consentirebbero né di superare le criticità attuali del sistema di asilo, né di compensare la mancanza di vie d'ingresso legali, al contempo, avrebbero un impatto negativo sui diritti delle persone coinvolte**.

² Si veda [Il nuovo patto europeo su migrazione e asilo, Le criticità alla luce del contesto italiano](#).

³ Per un'analisi di come il Patto può danneggiare i diritti dei minori non accompagnati: [Unaccompanied minors, Critical conditions at Italian external and internal borders](#); per l'analisi delle proposte definire un quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione e di stabilire meccanismi di solidarietà: [I passi indietro proposti per la gestione UE dell'asilo e migrazione](#); per un'analisi della proposta sulle procedure screening: [Proposta di regolamento sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi Terzi](#); per un'analisi della proposta della gestione UE in casi di crisi e di forza maggiore: [Governare la crisi, confinare i diritti](#).

Per monitorare le posizioni di ASGI sul Patto e le iniziative promosse si rimanda al sito: <https://www.asgi.it/patto-ue-migrazione-e-asilo/>.

2. Lo stato interno: gli accordi raggiunti e lo stallo dei negoziati sul “pacchetto asilo”

Nonostante le criticità sollevate da numerosi attori interni ed esterni alle istituzioni europee, **la Commissione ha continuato a incentivare con convinzione il processo di adozione delle proposte legislative** presentate nel settembre 2020 e, contestualmente, a promuovere la discussione sui rimpatri e sul sistema Schengen⁴.

L'adozione di una strategia europea sui rimpatri e il potenziamento dei controlli esterni nell'ambito dell'apparato Schengen vengono individuati quali “obiettivi chiave” delle politiche europee in materia d'immigrazione e sembra che la Commissione voglia introdurre questi ulteriori elementi nel contesto delle negoziazioni tra istituzioni e Stati Membri, **anche al fine di rilanciare e stimolare il raggiungimento di un accordo sul pacchetto legato al sistema d'asilo.**

Nelle intenzioni della Commissione, i negoziati sulle nuove proposte legislative **si sarebbero dovuti concludere entro il 2021.** Nel Patto si indicava che “il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero: adottare il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, il regolamento che introduce lo screening e il regolamento riveduto sulle procedure di asilo entro giugno 2021; dare immediata priorità all'adozione del regolamento relativo all'Agenzia dell'UE per l'asilo entro la fine dell'anno, al fine di permettere un efficace sostegno europeo sul terreno; garantire quest'anno l'adozione del regolamento Eurodac riveduto; garantire la rapida adozione della direttiva riveduta sulle condizioni di accoglienza e del regolamento qualifiche; e garantire la rapida conclusione dei negoziati sulla revisione della direttiva rimpatri”.

Come noto, (quasi) **nulla di tutto ciò è avvenuto.** Secondo le regole previste dalla procedura legislativa ordinaria – quella seguita per l'adozione di questo pacchetto di riforme – sia il Parlamento che il Consiglio ricoprono un ruolo centrale per l'adozione dei regolamenti: ne deriva che **l'accordo tra le due istituzioni è fondamentale.**

Attualmente, un **accordo provvisorio – di natura eminentemente politica** – è stato raggiunto soltanto per il [regolamento di istituzione dell'Agenzia Europea per l'Asilo](#), agenzia che sostituirà l'EASO con il compito di assistenza tecnica e operativa agli Stati Membri durante le procedure di asilo, affiancandosi o eventualmente sostituendosi alle autorità nazionali.

Il testo di compromesso è stato adottato il 29 luglio 2021 a seguito dei negoziati informali tra la presidenza portoghese del Consiglio e rappresentanti del Parlamento, ma è importante riconoscere che il via libera – in particolare da parte degli Stati del Mediterraneo (i cd.

⁴ Il 27 Aprile 2021 la Commissione ha presentato la “[Strategie UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione](#)”, mentre il 2 Giugno 2021 ha adottato la “[Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente](#)”.

“Med5”⁵⁾ – è dipeso soprattutto dalla **decisione di rimandare l’entrata in vigore di alcune previsioni del regolamento** che comporterebbero l’attivazione di un sistema di monitoraggio dei diritti dei richiedenti asilo ad opera dell’agenzia.

Se quindi l’accordo politico sull’Agenzia UE per l’Asilo rappresenta un primo passo nel percorso di adozione dei contenuti del Patto, **tale percorso appare ancora lungo e accidentato**. Tra gli Stati membri residuano infatti ancora **forti resistenze e contrasti interni** rispetto all’adozione dei cinque regolamenti presentati nel 2020⁶⁾: ad esempio, sembrerebbe che i “Med5” non vogliano del tutto discostarsi dall’approccio fondato sulla discussione congiunta delle varie proposte (cd. package approach⁷⁾), con la conseguenza che **i negoziati potrebbero incagliarsi se non viene raggiunto un accordo ritenuto accettabile sul tema della solidarietà** e della divisione delle responsabilità.

Mentre gli Stati sembrano tutti d’accordo sul potenziamento di azioni di esternalizzazione e cooperazione con gli Stati terzi (senza alcuna attenzione per i diritti dei migranti coinvolti)⁸⁾, i **Paesi mediterranei** rimangono tuttavia particolarmente **critici rispetto alle proposte di riforma** contenute nel regolamento sulla gestione dell’asilo e la migrazione e **agli eccessivi oneri posti a carico degli Stati frontalieri** in caso di adozione delle procedure di frontiera previste nel Patto. La posizione dell’Italia, [ribadita dalla Ministra dell’Interno Lamorgese durante un recente summit tenutosi a Malta](#), era già stata espressa dal Parlamento italiano nel gennaio 2021 tramite una risoluzione in cui **si denunciava il mancato rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** nelle proposte della Commissione.

In particolare, nella risoluzione si evidenziava che *“le proposte presentano una manifesta **asimmetria tra l’obbligatorietà delle procedure alle frontiere esterne, incluse quelle di pre-ingresso, con finalità di prevenzione dei movimenti secondari, in capo agli Stati di primo approdo, e le formule di solidarietà flessibile la cui obbligatorietà per gli altri Stati membri è del tutto aleatoria**; da questo punto di vista, le proposte di riforma del sistema europeo vigente non modificano le problematiche attuali derivanti dall’applicazione del principio della responsabilità del Paese di primo ingresso”*, e veniva ribadita la necessità di *“mantenere ferma la «logica di pacchetto» per le proposte in esame, al fine di permettere una visione unitaria dei loro diversi aspetti e di valutarne l’effettiva portata complessiva, **soprattutto in relazione al necessario equilibrio tra gli obblighi di responsabilità previsti in capo agli Stati di primo approdo e il sistema di solidarietà da parte degli altri Stati membri dell’Unione europea**”*. Sono passati diversi mesi dall’adozione di tale documento ma sembra che su questi nodi critici

⁵ Si tratta di Italia, Grecia, Spagna, Cipro e Malta.

⁶ Vedi nota 1.

⁷ Precisamente tale approccio, seguito per le negoziazioni sulla riforma del pacchetto asilo nel 2016, aveva fatto comportato la mancata adozione di tutte le proposte di revisione dei regolamenti e delle direttive del CEAS (Sistema Europeo Comune d’Asilo).

⁸ Tale posizione è stata ribadita di recente anche dai Med5, in occasione di un summit a Malta, tenutosi il 24 e 25 settembre: <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2021/September/26/pr211769en.aspx>.

le posizioni dello Stato italiano – non distanti da quelle di altri Stati frontalieri – non siano cambiate.

Di conseguenza, e benché vi siano forti pressioni per l'avanzamento dei negoziati sia da parte della Commissione e di alcuni Stati membri, **il processo appare tutt'ora in stallo**. Negli ultimi mesi la presidenza slovena del Consiglio ha **tentato di velocizzare i lavori** concentrandosi soprattutto sulla proposta di regolamento "EURODAC" – rispetto alla quale è stata pubblicata una [proposta di testo frutto degli accordi tra gli Stati](#)⁹. Da ultimo, la stessa presidenza ha altresì tentato di [promuovere una discussione sul regolamento "Accertamenti alle frontiere"](#) volta a scindere tale proposta da quelle sull'asilo, facendo leva sulle diverse basi normative dei due ambiti. In tale sede, l'attenzione si è concentrata **sull'uso della detenzione quale "strumento chiave" delle procedure di screening ai confini**. In ogni caso, il confronto su questo tema appare in fase iniziale.

A ciò si aggiunge, infine, che il Parlamento europeo non ha ancora presentato la propria posizione: i relatori per le varie proposte sono al momento impegnati nella revisione e introduzione di emendamenti ai testi presentati dalla CE: **le bozze dei testi legislativi, su cui potranno proseguire i negoziati, sono attese per le prossime settimane** (ottobre-novembre 2021).

⁹ La nota di accompagnamento al testo indica espressamente che "l'obiettivo principale dei nuovi emendamenti è di separare la proposta su EURODAC dalle altre proposte del Patto che sono attualmente oggetti di negoziati". Tratto da: <https://www.statewatch.org/news/2021/september/eu-eurodac-council-seeks-swift-agreement-on-expanded-migrant-biometric-database/>.



Per concludere, **lo stato dei negoziati** in merito alle **proposte legislative** allegate al Patto può essere così riassunto (un prospetto della situazione attuale è anche allegata al [Rapporto sulla Migrazione e l'Asilo, adottato dalla Commissione il 29.9.2021](#)):

- Accordo politico provvisorio sul regolamento per l'Agencia Europea per l'Asilo (luglio 2021);
- Rilancio dei negoziati, con possibili prospettive di accordo sul Regolamento "EURODAC" (settembre 2021);
- Rilancio dei negoziati sul Regolamento "Accertamenti alle frontiere" (settembre 2021);
- In attesa dei *draft reports* del Parlamento UE sui Regolamenti "Accertamenti alle frontiere", "Gestione Asilo e Migrazione" (RAMM), "Procedure", "Crisi e Forza Maggiore" (ottobre – novembre 2021);
- Assenza di un accordo in merito ai Regolamenti "Accertamenti alle frontiere", "Gestione Asilo e Migrazione" (RAMM), "Procedure", "Crisi e Forza Maggiore";
- (inoltre) assenza di un accordo sulla revisione della Direttiva Rimpatri che, pur non essendo parte del "pacchetto asilo", rappresenta un elemento cruciale delle politiche migratorie promosse dalla Commissione.

Di fronte a tale panorama, ASGI intende, in queste settimane, **intervenire nel dibattito parlamentare**, all'interno della Commissione LIBE, per presentare il proprio posizionamento sulle proposte legislative e promuovere l'adozione di emendamenti su alcuni punti critici delle norme in discussione.