

Data di pubblicazione: 23 giugno 2021

Il nuovo patto europeo sulle migrazioni tra luci e ombre

ULJANA GAZIDEDE*

SOMMARIO: 1. Necessità di nuove regole per i movimenti migratori - 2. I numeri relativi all'anno 2019 - 3. Il percorso previsto dalla Commissione per il Nuovo Patto - 4. La prima strategia europea per rimpatri e reintegrazione -5. La specificità delle misure di rimpatrio, riammissione e reintegrazione -6. Alcune criticità del Nuovo Patto.

1. Necessità di nuove regole per i movimenti migratori

Pur riconoscendo che i movimenti migratori verso l'Europa costituiscono una questione molto complessa e di estrema attualità oggi più che mai si sente il bisogno di dover prevedere nuove regole in materia di protezione internazionale e sicurezza delle persone, che si muovono alla ricerca di una prospettiva migliore.

Tale esigenza umana da un lato si scontra fortemente con le preoccupazioni dei Paesi che sono geograficamente ubicati nella frontiera

* Uljana Gazidede è avvocato cassazionista del foro di Bari, laureata e addottorata presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari Aldo Moro, esperta nel fenomeno dell'immigrazione in Italia, e in particolare di quella albanese in Puglia. Dal 2004 si occupa di diritto dell'immigrazione, seguendo con successo cause e ricorsi a favore degli stranieri in Italia.

esterna dell'UE, che temono le pressioni migratorie, e dall'altro con la paura che gli Stati nutrono sul mancato rispetto delle procedure negli Stati di frontiera esterna nonché dei sistemi interni di asilo adottati dai singoli Stati, che possono dare adito all'aggravamento del fenomeno in caso di grandi flussi.

Esiste ormai una ideologia che ha creato un binomio immigrazione - paure di sicurezza nazionale e, quindi, ciascun stato di frontiera teme di essere lasciato solo ad affrontare le masse migratorie. In questo contesto storico e politico la Commissione Europea è chiamata ad una valutazione globale del fenomeno migratorio.

La Presidente Von Der Leyen, dinanzi alla Commissione Europea, al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni il 23.09.2020 annunciava il nuovo patto sulla migrazione con le seguenti parole:

Adotteremo un approccio umano e umanitario. Salvare vite in mare non è un'opzione. E quei paesi che assolvono i loro doveri giuridici e morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l'Unione europea... Tutti devono farsi avanti e assumersi la propria responsabilità".

Il nuovo patto per l'immigrazione nutre il desiderio di dare un forte segnale che rafforzi la fiducia tra gli Stati membri attraverso procedure più efficaci che si auspica portino verso un equilibrio tra responsabilità e solidarietà contribuendo a ripristinare la fiducia tra di loro e nel contempo fornire ai richiedenti migranti più chiarezza, celerità e certezza del diritto.

La crisi dei rifugiati degli anni 2015-2016 rivelava la presenza di gravi carenze, dimostrando quanto era complesso gestire una situazione che colpisce i diversi Stati membri con modalità diverse.

Tale crisi aveva portato alla luce autentiche preoccupazioni, soprattutto nella politica di alcuni Paesi di primo approdo (vedi l'Italia), facendo emergere differenze abissali che dovevano essere riconosciute e superate e soprattutto faceva emergere con evidenza una fondamentale verità insita nella natura dell'UE, che ogni azione generata da un singolo Stato membro provocava conseguenze anche per tutti gli altri. Quindi mentre alcuni Stati membri continuavano ad affrontare la sfida della gestione delle frontiere esterne, altri dovevano gestire gli arrivi dei migranti su vasta scala sia via terra che via mare passando dai centri di accoglienza sovraffollati, tenendo presente che vi erano altri Stati che dovevano far fronte al movimento non autorizzato di migranti sul loro territorio.

Alla luce di queste criticità appariva necessario instaurare un quadro europeo nuovo e duraturo per gestire l'interdipendenza tra le politiche e le decisioni degli Stati membri e fornire una risposta adeguata alle opportunità e alle sfide dei tempi normali, delle situazioni di pressione e delle situazioni di crisi. Un quadro che deve essere in grado di offrire certezza, chiarezza e condizioni decorose agli uomini, alle donne e ai bambini che arrivano alla frontiera dell'UE e che consenta, inoltre, agli europei di confidare nel fatto che la migrazione sia gestita in modo efficace e umano, pienamente in linea con i nostri valori. Per comprendere le ragioni di questa cd. chiamata alle armi, che ha portato a delineare in modo

unitario il fenomeno, bisogna avere presente cosa succedeva prima dell'anno 2020 in termini di arrivi.

2. I numeri relativi all'anno 2019

Negli Stati membri dell'UE soggiornavano legalmente 20,9 milioni di cittadini di paesi terzi, pari al 4,7 % circa della popolazione totale dell'UE. Nello stesso anno gli Stati membri dell'UE avevano rilasciato 3,0 milioni di primi permessi di soggiorno a cittadini di paesi terzi, di cui circa 1,8 milioni per una durata di almeno 12 mesi. Al culmine della crisi migratoria del 2015 erano stati registrati 1,82 milioni di attraversamenti illegali alle frontiere esterne dell'UE, numero che era sceso a 142 000 nel 2019. Il numero delle domande di asilo aveva raggiunto il livello massimo di 1,28 milioni nel 2015 poi determinandosi a 698. 000 nel 2019. In media, erano state respinte, ogni anno, circa 370 000 domande di protezione internazionale, ma solo un terzo delle persone interessate veniva rimpatriata. Alla fine del 2019 l'UE ospitava circa 2,6 milioni di rifugiati, pari allo 0,6 % della popolazione dell'UE.

Con le nuove procedure l'UE auspica che si possano migliorare anche i legami tra i processi chiave quali l'asilo e il rimpatrio.

3. Il percorso previsto dalla Commissione per il Nuovo Patto

Prima dell'ingresso nel territorio UE con il Nuovo Patto si prevede che si effettueranno - in modo obbligatorio – l'identificazione, i controlli sanitari, i controlli di sicurezza, il rilevamento delle impronte digitali nella banca dati EURODAC. In seguito, grazie ad un sistema integrato e moderno di gestione delle migrazioni e delle frontiere e con il miglioramento della banca dati EURODAC, si potrà concentrarsi sui richiedenti piuttosto che sulle domande, per determinare la competenza circa le domande di asilo, scoraggiando i movimenti non autorizzati verso altri Stati membri, facilitando la ricollocazione, migliorando il monitoraggio dei rimpatri e sostenendo la partenza volontaria ed il reinserimento. Si punta, quindi, su una nuova procedura più veloce di asilo alla frontiera che prevede una rapida procedura di rimpatrio ed accelera il processo decisionale per rendere più efficienti le procedure di asilo pur mantenendo le garanzie giuridiche, prevedendo un meccanismo di monitoraggio indipendente per garantire il rispetto dei diritti fondamentali sostenuto dall'Agenzia per i diritti, da Frontex e dalla nuova agenzia dell'UE per l'asilo, passando dalla valutazione individuale delle domande di asilo e delle garanzie essenziali per proteggere l'accesso effettivo all'asilo, al diritto alla libertà, per tutelare i diritti dei minori ed il diritto ad un ricorso effettivo.

Per garantire il nuovo meccanismo di solidarietà costante, gli Stati membri avranno la possibilità di dare il loro contributo con opzioni flessibili ossia si prevede una ricollocazione delle persone arrivate di recente, sponsorizzazione del rimpatrio mediante la quale uno Stato membro assume la responsabilità di rimpatriare una persona priva del diritto di soggiornare per conto di un altro Stato membro, sostegno operativo

immediato sostegno a più lungo termine per lo sviluppo di capacità in materia di procedure di asilo, accoglienza di nuovi arrivati o operazioni di rimpatrio o assistenza per rispondere a specifiche tendenze migratorie che interessano gli Stati membri attraverso la cooperazione con i paesi terzi.

In questo modo si avrà una risposta reale di solidarietà all'atto dello sbarco a seguito delle operazioni di ricerca e soccorso in mare a persone vulnerabili attraverso la ricollocazione delle persone che potrebbero aver bisogno di protezione, l'individuazione precoce delle esigenze mediante una relazione di previsione annuale, riserva di solidarietà di contributi nazionali sulla base di impegni volontari e un meccanismo di correzione per garantire un sostegno efficace.

Si prevede, in caso di rischio di pressione sul sistema di gestione della migrazione di uno Stato membro, la ricollocazione estesa ai rifugiati riconosciuti tali, con contributi basati sulla quota equa degli Stati membri ed un meccanismo di correzione per garantire un sostegno efficace.

In situazione di crisi si prevede una ricollocazione estesa alle persone sottoposte alla procedura di frontiera, alle persone in situazione irregolare e alle persone che necessitano di protezione immediata con una reazione più rapida a livello dell'UE sul contributo utilizzando il meccanismo di solidarietà incentrato unicamente sulla ricollocazione e la sponsorizzazione dei rimpatri.

Il nuovo patto, quindi:

- riconosce che gli Stati membri non vadano lasciati soli nella gestione del fenomeno migratorio ed accollarsi una responsabilità sproporzionata;

Il nuovo patto europeo sulle migrazioni tra luci e ombre

- riconosce il principio di solidarietà tra Stati su base costante;
- delinea un approccio globale, che contempla le politiche nei settori della migrazione, dell'asilo, dell'integrazione e della gestione delle frontiere, riconoscendo che l'efficacia complessiva dipende dai progressi compiuti su tutti i fronti.
- crea processi migratori più rapidi e fluidi e una governance più forte delle politiche in materia di migrazione e frontiere, sostenuta da sistemi informatici moderni e da agenzie più efficaci.
- mira a ridurre le rotte non sicure e irregolari;
- promuove percorsi legali sostenibili e sicuri per coloro che necessitano di protezione rispecchiando l'esigenza del mercato del lavoro dell'UE;
- promuove la fiducia nelle politiche dell'UE colmando l'attuale divario di attuazione.

Si deve tenere ben presente che la proposta del Nuovo Patto deve tenere conto anche delle relazioni dell'UE con i paesi terzi, dal momento che le dimensioni interne ed esterne della migrazione sono legate inestricabilmente e devono essere applicate in stretta collaborazione con i partner poiché incide direttamente sull'efficacia delle politiche all'interno dell'UE.

Affrontare le cause profonde della migrazione irregolare, combattere il traffico di migranti, aiutare i rifugiati residenti in paesi terzi e sostenere una migrazione legale ben gestita sono obiettivi preziosi sia per l'UE che per i

partner, da perseguire attraverso partenariati di vasta portata, equilibrati e mirati.

Nell'elaborare il Nuovo Patto, la Commissione ha intrapreso consultazioni specifiche, ad alto livello e tecniche con il Parlamento europeo, con tutti gli Stati membri e con un'ampia gamma di portatori di interessi della società civile, delle parti sociali e delle imprese.

Il Nuovo Patto tiene conto degli insegnamenti emersi dai dibattiti interistituzionali che hanno preso il via nel 2016, quando la Commissione ha formulato proposte volte a riformare il sistema europeo comune di asilo.

Queste proposte sono frutto di lavori preparatori intensi che hanno avuto seguito e sono stati definiti nel mese di dicembre dell'anno 2019 con due cicli completi di consultazioni con tutti gli Stati membri, il Parlamento Europeo, i parlamenti nazionali, la società civile, le parti sociali e le imprese, stando ben attenti all'equilibrio che integri tutte le prospettive anche nelle prossime tappe ossia quello dell'esame da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio.

4. La prima strategia europea per rimpatri e reintegrazione

In data 27 aprile 2021, nel comunicato stampa pubblicato, la Commissione ha informato di aver adottato la prima strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione.

Questa strategia, in particolare, promuove il rimpatrio volontario e la reintegrazione quali parti integranti di un sistema comune dell'UE per i rimpatri, uno degli obiettivi chiave del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. La nuova strategia introduce misure pratiche miranti a rafforzare il quadro giuridico e operativo per i rimpatri volontari dall'Europa e dai paesi di transito, migliorare la qualità dei programmi di rimpatrio e reintegrazione, stabilire un miglior collegamento con le iniziative di sviluppo e rafforzare la cooperazione con i paesi partner.

Il Vicepresidente per la Promozione del nostro stile di vita europeo, Margaritis Schinas, ha dichiarato:

L'Unione europea sta costruendo un nuovo ecosistema per i rimpatri nell'intento di aumentare la cooperazione sulle riammissioni, migliorare il quadro di governance, dotare Frontex di un nuovo mandato operativo sui rimpatri e nominare un coordinatore UE per i rimpatri. La strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione adottata oggi è un altro tassello del mosaico. I rimpatri sono più efficaci se volontari e accompagnati da autentiche possibilità di reinserimento per i rimpatriati e la nuova strategia svilupperà un approccio più uniforme e coordinato tra gli Stati membri per liberarne tutte le potenzialità.

La Commissaria per gli Affari interni, Ylva Johansson, ha dichiarato:

Appena un terzo circa delle persone che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE rientra nel proprio paese d'origine e meno del 30% di chi lo fa agisce di sua spontanea volontà. Il rimpatrio volontario è sempre la soluzione migliore: mette al centro l'individuo ed è più efficace e meno costoso. Questa nostra prima strategia sui rimpatri volontari e la

reintegrazione aiuterà i rimpatriati, sia dall'UE che dai paesi terzi, a cogliere le opportunità disponibili nel loro paese d'origine, contribuire allo sviluppo della comunità e rafforzare la fiducia nel nostro sistema migratorio così da renderlo più efficace.

Nel comunicato pubblicato il 21.04.2021 si legge che la Commissione nell'intento di conseguire alcuni degli obiettivi chiave del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo promuove i rimpatri volontari e la reintegrazione quali parti essenziali di un sistema comune dell'UE. La strategia di applicazione individua le criticità da risolvere e propone misure pratiche basate su 7 pilastri, miranti a rafforzare il quadro giuridico e operativo per i rimpatri volontari dall'Europa e dai paesi di transito, migliorare la qualità dei programmi di rimpatrio e reintegrazione, stabilire un miglior collegamento con le iniziative di sviluppo e rafforzare la cooperazione con i paesi partner. Si basa inoltre sulle iniziative avviate negli anni precedenti e sull'esperienza acquisita nell'attuazione di programmi nazionali e congiunti di rimpatrio volontario e reintegrazione, nonché su iniziative finanziate dall'UE nei paesi partner.

5. La specificità delle misure di rimpatrio, riammissione e reintegrazione

Il rimpatrio, la riammissione e la reintegrazione sostenibile sono quindi elementi essenziali dell'approccio globale ed equilibrato definito nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

Il nuovo patto europeo sulle migrazioni tra luci e ombre

La Commissione ha proposto un sistema comune europeo per i rimpatri basato sulle modifiche della direttiva rimpatri che sono state proposte, una nuova procedura di frontiera che prevede rimpatri rapidi e un concetto di sponsorizzazione dei rimpatri che permette una più stretta cooperazione europea, soprattutto in situazioni di pressione sui sistemi nazionali.

La nuova strategia si basa su precedenti iniziative e sull'esperienza acquisita nell'attuazione di programmi nazionali e congiunti di rimpatrio volontario e reintegrazione, nonché su iniziative finanziate dall'UE nei paesi partner. La rete europea di rimpatrio e reintegrazione finanziata dall'UE, che facilita la cooperazione tra le autorità competenti in materia di migrazione, ha sostenuto, dalla metà del 2018, il rimpatrio e il reinserimento di circa 25.000 persone nei rispettivi paesi d'origine.

La Commissione ha predisposto un quadro dell'UE per la consulenza in materia di rimpatrio allo scopo di fornire orientamenti alle organizzazioni degli Stati membri sulla creazione, la gestione e lo sviluppo di strutture di consulenza a livello nazionale e sta ora definendo un programma di formazione comune per i consulenti esperti di rimpatrio, incentrato sulle abilità e sulle competenze loro necessarie.

Sulla base del suo mandato rafforzato, Frontex aiuta attualmente gli Stati membri ad attuare i rimpatri volontari: l'obiettivo è aumentare la percentuale dei rimpatri volontari, che nel 2020 sono stati il 18 % circa di tutte le operazioni di rimpatrio.

Sono due concetti conosciuti dalla Commissione Europea da diverso tempo ma ad oggi si cerca di applicare in modo ampio e generale.

Il “rimpatrio volontario” è un rimpatrio assistito o autonomo nel paese d'origine o di transito di una persona che non ha il diritto di soggiornare nell'UE, basato sulla sua libera scelta. Si utilizza per incoraggiare e agevolare i rimpatri volontari coprendo le spese di viaggio e fornendo assistenza all'arrivo, in denaro o in natura, per un breve periodo. L'UE sostiene anche i rimpatri volontari dai paesi partner, ad esempio nell'ambito dell'iniziativa congiunta UE-Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) in Africa, e assiste i rimpatriandi provenienti dall'Afghanistan e dal Bangladesh.

La “reintegrazione sostenibile” tiene conto degli aspetti sociali, psicosociali ed economici del rientro di una data persona nella sua comunità d'origine. Essa mira ad assistere non solo i singoli individui, ma anche le strutture e i servizi che ne rendono possibile il reinserimento mediante un sostegno alla ricerca di un lavoro, all'istruzione, alla formazione e all'imprenditorialità o le strutture amministrative. Tutto questo va a sua volta a vantaggio dell'intera comunità e può contribuire ad eliminare le cause che spingerebbero i migranti a lasciare il loro paese.

Negli anni si è avuto modo di apprezzare che la misura del rimpatrio volontario può essere meno costoso ma più efficace del rimpatrio forzato in quanto tiene conto delle esigenze, delle aspettative e delle prospettive individuali del rimpatriato una volta giunto nel paese di rimpatrio. Il sostegno alla reintegrazione aiuta i rimpatriati a raggiungere un'indipendenza economica e a reinserirsi con successo nella comunità. Nell'ambito di un partenariato globale sulla migrazione, la strategia oggi adottata contribuisce anche ad aumentare la partecipazione e la titolarità

del processo da parte dei paesi di rimpatrio. Il costo del rimpatrio volontario dipende dalla singola situazione. Comprende le spese di viaggio, l'assistenza in denaro e in natura fornita al rimpatriando e, se del caso, il cosiddetto "pacchetto di reintegrazione". Il rimpatrio forzato, invece, comporta anche costi aggiuntivi, ad esempio per il trattenimento in attesa dell'allontanamento, la predisposizione di una scorta e altre disposizioni speciali, prima, durante e dopo il rimpatrio. Secondo le stime del Servizio di ricerca del Parlamento europeo, un rimpatrio forzato costa 3.414 €, contro i 560 € di un rimpatrio volontario. Il costo indicativo medio stimato di un rimpatrio da un paese di transito si aggira invece sui 2.500 € a persona.

Va detto però che una persona che non ha il diritto di soggiornare nell'UE è generalmente concesso un periodo per la partenza volontaria, variabile di norma dai 7 ai 30 giorni, durante il quale dovrebbe rimpatriare volontariamente in ottemperanza alla decisione di rimpatrio. In questo lasso di tempo, le autorità non possono dare esecuzione alla decisione a meno che non individuino un rischio di fuga o rischi per la sicurezza. Durante tutto l'iter così avviato, il rimpatriando è assistito da consulenti esperti in materia di rimpatri che esaminano le diverse opzioni e le loro conseguenze e valutano, insieme a chi decide di rimpatriare, le possibili forme di sostegno al suo rimpatrio e alla sua reintegrazione.

6. Alcune criticità del Nuovo Patto

Nell'applicare le due predette misure però non ci si deve dimenticare del principio di non – refoulement, sancito dalla Carta dei diritti fondamentali, che deve essere rispettato da tutti gli Stati membri nell'applicare il diritto dell'UE, compresa la direttiva rimpatri che nello specifico prevede una tutela contro il respingimento in tutte le fasi della procedura di rimpatrio, ad esempio esigendo che si valuti il rispetto di questo principio nel corso della procedura e includendo il non-refoulement tra i motivi obbligatori per un rinvio dell'allontanamento. All'articolo 5 essa stabilisce esplicitamente che, nell'attuarela, gli Stati membri tengono nella debita considerazione il principio di non-refoulement.

Dalla disamina delle strategie che l'UE auspica di porre in essere con il Nuovo Patto, emerge con chiarezza che essa propone uno strumento di frontiera attraverso uno screening, gravando i paesi di primo approdo attuando la formalizzazione del sistema hotspot, che, come è ben noto, ha portato e potrà nel prossimo futuro, a gravi violazioni quali il trattenimento arbitrario e l'esclusione dal diritto di asilo.

Il Nuovo Patto non risolve il problema del paese di primo approdo, problema vissuto con grande fervore politico soprattutto in Italia, e non risolve il problema dei trasferimenti all'interno dell'area. Esso predispone un meccanismo di crisi e soluzioni di crisi lasciando ampia discrezionalità alle deroghe delle garanzie procedurali comportando rischi reali di violazione dei diritti umani in termini di rischi di detenzione e di non – refoulement.

I migranti che lasciano il loro paese ed attraversano le frontiere sono portatori di diritti ed in particolare di quello di chiedere asilo e protezione oltre che dall'evitare di essere respinti o addirittura sottoposti a trattamenti inumani e degradanti provocati dalla detenzione arbitraria.

Ai migranti va garantito un accesso pieno ed effettivo alle procedure di protezione internazionale ed una effettiva tutela giurisdizionale rifiutando l'adozione delle procedure accelerate proposte dalla Commissione Europea assicurando il rispetto del diritto di asilo costituzionalmente garantito. Non va dimenticato che i richiedenti devono avere, per tutta la durata della valutazione della loro domanda di asilo, sia in sede amministrativa che giurisdizionale il diritto ad un regolare soggiorno nel territorio dello Stato che esamina la loro domanda di asilo, con conseguente diritto a condizioni di accoglienza dignitose, in strutture diffuse e ad accedere a percorsi di istruzione, formazione e inserimento sociale, con particolare attenzione alla condizione dei minori.

Gli Stati membri dovrebbero rifiutare i meccanismi di gestione delle situazioni di crisi migratoria che possono provocare la contrazione dei diritti dei migranti in genere con grave ripercussione sulla libertà delle persone che possono essere private a causa dell'espansione delle forme di trattenimento e confinamento.

Va evidenziato, inoltre, la necessità di stabilire meccanismi veloci di effettiva ripartizione delle responsabilità in materia di accoglienza e di esame delle domande di asilo tra gli Stati membri che tengano conto dei legami sociali, delle possibilità di inclusione e della volontà dei richiedenti asilo aumentando i canali di accesso e di permanenza regolari in territorio

europeo attuando una vera politica di ingresso legale prevedendo il rilascio di visti adeguati e facilitando l'accesso al territorio dell'Unione europea per coloro che sono stati costretti a lasciare il loro Paese di origine, sospendendo ogni politica di esternalizzazione delle frontiere e del diritto di asilo e ogni accordo finalizzato al contenimento dei flussi con paesi di origine e transito.

Per concludere sarebbe auspicabile predisporre operazioni europee di ricerca e soccorso in mare, per superare le politiche che criminalizzano le ONG coinvolte in opere di salvataggio dei migranti in mare attraverso la previsione di una procedura con norme vincolanti e l'istituzione di chiari meccanismi di cooperazione tra istituzioni e ONG al fine di garantire che le persone soccorse dalle organizzazioni della società civile sbarchino immediatamente nel più vicino porto sicuro europeo e che il Mar Mediterraneo non continui ad essere la tomba dei sogni.