
ADiM BLOG
Novembre 2020
EDITORIALE

*Il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo:
il Symposium dell'ADiM Blog e le altre iniziative dell'Accademia*

La Redazione ADiM Blog

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, pubblicato in forma di [Comunicazione](#) dalla Commissione europea lo scorso 23 settembre, è un documento importante, perché da esso possono trarsi gli indirizzi della politica migratoria europea dei prossimi anni. L'accoglienza ad esso riservata da alcuni Stati membri è stata fin qui tiepida e sarà dunque necessario attendere ancora alcune settimane per capire se su quel documento la Commissione riuscirà a raccogliere il consenso dei governi nazionali e del Parlamento europeo. Tuttavia, la Comunicazione è stata adottata all'esito di un lungo processo di consultazione e dunque identifica le linee di fondo di un consenso politico almeno possibile. Ma anche auspicabile?

Il Symposium aperto dall'ADiM Blog intende contribuire a dare a questo interrogativo una risposta informata e supportata dall'analisi tecnica delle proposte di misure legislative che accompagnano la Comunicazione del 23 settembre. Più che stabilire quanto di nuovo ci sia nel "New" Pact, l'obiettivo dei contributi che saranno ospitati nel Symposium è guardare alle proposte avanzate nella prospettiva "mediterranea" che l'Italia condivide con alcuni Stati membri dell'Unione, ma anche con Paesi terzi del Nord Africa e del Medio Oriente.

Per i Paesi dell'Europa mediterranea, come l'Italia, già gravati dai maggiori oneri di accoglienza e rimpatrio, il Patto prevede l'espletamento di più rapide e rigorose procedure di pre-screening e di frontiera. Con quali risorse, amministrative e finanziarie? E con quali conseguenze, in termine di gestione della prima accoglienza e di ricorso a misure detentive? Rispetto all'asimmetria generata dal sistema Dublino e dal principio della responsabilità del primo Stato membro di ingresso che ne rappresenta l'architave, quali correttivi sono

previsti? A quali condizioni opereranno i meccanismi di *relocation* e *return sponsorship* delineati nel Patto? E quali altre forme di solidarietà sono previste di fronte alla situazione di nuove crisi negli arrivi e a favore dei Paesi mediterranei di primo approdo dei migranti via mare?

Per rispondere a questi interrogativi, è utile che si sviluppi, anche a livello domestico, un dibattito informato e consapevole, che consenta di ponderare le nuove proposte alla luce delle specificità geografiche, politiche e amministrative dell'Italia e degli altri Stati mediterranei.

A tal fine, l'Accademia di diritto e migrazioni sta operando in più direzioni. Innanzitutto, ha promosso, in occasione del terzo [Convegno annuale di ADiM tenutosi il 5 e 6 novembre](#), un dibattito scientifico sul Pact che ha coinvolto alcuni dei maggiori studiosi europei del tema.

Inoltre, tramite il suo Laboratorio avanzato sulla legislazione europea (EU Lab), ADiM offrirà al Parlamento italiano un contributo tecnico nel primo passaggio dell'*iter previsto* a livello nazionale: l'esame di sussidiarietà e proporzionalità delle proposte legislative dell'Unione ad opera dei Parlamenti nazionali, nel quadro dei Protocolli 1 e 2 allegati al Trattato di Lisbona. Gli esperti dell'EU Lab saranno, infatti, ascoltati dalla Commissione 14 del Senato, competente per materia, nell'ambito di un *webinar* sul nuovo Patto programmato l'11 dicembre: un'iniziativa sulla quale vi terremo informati.

Attraverso il suo Blog, poi, ADiM ha avviato, con il numero di Novembre, un *Symposium* sul Nuovo Patto, con l'obiettivo di fornire una prima analisi scientifica dei contenuti della Comunicazione della Commissione e delle proposte legislative collegate. Di seguito, si segnalano i primi sei contributi del Symposium, raccolti in questo numero mensile.

Nel contributo iniziale, Jean-Pierre Cassarino si occupa della vecchia logica, riproposta nel Nuovo Patto, della condizionalità tra riammissione dei migranti nei Paesi terzi e i visti loro concessi dagli Stati membri, nonché dell'idea, più innovativa ma non più convincente, di "*return sponsorship*". Da un lato, la strategia della condizionalità, che la Commissione ripropone da circa un ventennio, non è stata finora in grado di determinare miglioramenti sul piano della cooperazione degli Stati terzi in materia di riammissione. Dall'altro, il meccanismo ipotizzato di "*return sponsorship*" rischia di rivelarsi una scommessa persa in partenza, data la persistente centralità dell'azione esterna dei singoli Stati membri e la difficoltà di immaginare logiche utilmente cooperative nella politica dei rimpatri verso i Paesi terzi.

Il concetto di "stato-centrismo" ricorre, seppure in un'altra accezione, nel post di **Chiara Scissa**, che analizza la proposta di Regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo. Tale proposta intende soppiantare la direttiva sulla protezione temporanea, promuovendo un nuovo approccio che appare orientato a tutelare le istanze statali più che i diritti dei migranti.

I post di **Maura Marchegiani** e **Simone Penasa** si soffermano su due concetti chiave per la *governance* europea della migrazione e dell'asilo: la vulnerabilità e la solidarietà. Nel primo contributo, **Maura Marchegiani** analizza criticamente le proposte nel Nuovo Patto nella prospettiva della tutela dei soggetti più vulnerabili. La Commissione propone una logica di efficienza procedurale nella gestione dei controlli alle frontiere che spinge verso l'adozione di una logica "di gruppo", di trattamento collettivo e standardizzato, basato sull'impiego di categorie predefinite di vulnerabilità: contenitori rigidi e astratti, strumentali al rapido svolgimento delle procedure, ma scarsamente aderenti alla molteplice e variegata realtà delle situazioni di vulnerabilità specifica del migrante.

Della solidarietà si occupa il post di **Simone Penasa**, che si chiede se la solidarietà debba declinarsi solo in senso verticale, tra Stati, ovvero anche in orizzontale, con riguardo ai richiedenti protezione internazionale; ovvero ancora se la solidarietà debba intendersi quale principio strutturale e fondativo del sistema europeo di *governance* dell'asilo e della migrazione, o come mero concetto che viene esclusivamente in rilievo in un contesto emergenziale o di crisi. Dall'analisi emerge una idea di solidarietà essenzialmente intesa in termini emergenziali e residuali. Nel farla propria, il Nuovo Patto declina la solidarietà in modo pragmatico, secondo una concezione procedurale-operativa, intesa non come un valore programmatico, bensì come metodo funzionale a una più equilibrata distribuzione delle responsabilità statali derivanti dalla pressione migratoria.

Alcuni elementi del Nuovo Patto rivelano, secondo **Luisa Marin**, il tentativo di consolidare – e, anzi, rafforzare – le politiche europee di esternalizzazione delle frontiere. Nel quadro tracciato dalle proposte di riforma, le pratiche di esternalizzazione sembrano iniziare già nel territorio dell'Unione e ispirare le nuove regole sui controlli all'ingresso. Sia la nuova procedura di verifica degli ingressi (*pre-entry screening*), sia gli emendamenti alla procedura di frontiera (*border procedure*) sembrano diretti a erigere ulteriori ostacoli all'accesso all'Europa dei diritti per i richiedenti asilo.

Emanuela Pistoia osserva invece il Patto dalla prospettiva dei paesi di primo arrivo – o meglio, di primo sbarco – concentrando l'attenzione sulla posizione dei paesi che offrono i propri porti ai migranti salvati in mare a seguito delle operazioni di salvataggio. L'analisi mette in luce i limiti di funzionamento dei meccanismi di solidarietà in questo contesto. In particolare, la previsione di un obbligo di sostegno finanziario o di altra natura a carico degli Stati non interessati dagli sbarchi non sembra sufficiente a riequilibrare i gravosi oneri che continuano a ricadere sugli Stati di primo sbarco.

Per citare questo contributo: *Il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo: il Symposium dell'ADiM Blog e le altre iniziative dell'Accademia*, ADiM Blog, Editoriale, Novembre 2020.

