

L'iter legislativo del Patto Migrazione e Asilo alla prova delle istanze democratiche dell'Unione.

Il 14 maggio 2024 il Consiglio dell'Unione europea ha finalmente adottato il cd. Patto Migrazione e Asilo, un pacchetto di norme composto nel complesso da dieci atti legislativi, seppur incentrati principalmente su cinque regolamenti, mirati a riorganizzare radicalmente il sistema delle procedure d'asilo, dei controlli alle frontiere e della gestione delle crisi, introducendo – tra le varie novità - il meccanismo di solidarietà obbligatoria, finalizzato ad una distribuzione più equa dei flussi migratori. Un progetto che trova la sua origine nella proposta della Commissione del 23 settembre 2020, ad opera della commissaria Affari interni Ylva Johansson, e che solo dopo quasi quattro anni di estenuanti modifiche e confronti tra Istituzioni ha trovato in questi mesi la definitiva approvazione, a partire dal 20 dicembre 2023 quando è stato raggiunto un accordo globale tra la Presidenza del Consiglio e il Parlamento europeo, ed infine con l'approvazione da parte della plenaria del Parlamento europeo, che ha adottato il patto il 10 aprile 2024.

Proprio in quest'ultima occasione, tuttavia, alcuni dei punti più critici del pacchetto legislativo tanto atteso sono venuti alla luce, per quanto ben evidenti e fonte di perplessità già dapprima, provocando così il palesarsi del voto contrario di molte delle forze politiche nazionali rispetto alle intenzioni di voto dei gruppi europei di appartenenza, oltretutto spaccature interne alle stesse alleanze di governo degli Stati alla luce dei voti espressi dai singoli partiti in plenaria.

Volgendo infatti rapidamente lo sguardo ai contenuti del Patto, evidente è stata la prevalenza di una logica securitaria in luogo di un approccio più strutturale al fenomeno migratorio, portando ad un non superamento effettivo del cd. sistema Dublino, nonostante le aspettative iniziali. Elemento quest'ultimo che ha trovato la ferma denuncia della stragrande maggioranza delle associazioni del terzo settore impegnate nel salvataggio dei migranti in mare e nei soccorsi e aiuti umanitari alle frontiere, alcune delle quali presentatesi sugli spalti del Parlamento a Bruxelles per manifestare con lo slogan "*This Pact kills, vote no*". Quella del 10 aprile 2024 dunque, definita come giornata storica da parte delle alte cariche delle Istituzioni Ue, non ha quindi trovato una simile risposta entusiasta ed ottimista da parte della totalità degli eurodeputati e tantomeno dai rappresentanti delle Ong.

Ad ogni modo, e non essendo questa la sede per entrare nel merito della riforma, la nostra attenzione vuole piuttosto focalizzarsi sul significato di queste criticità rilevate, tra di loro connesse, a dimostrazione della perdurante debolezza del Parlamento quale voce nell'iter legislativo europeo, soprattutto sui temi più delicati quali la gestione dei flussi migratori e le procedure comuni di asilo.

Dei diversi dossier presentati dalla Commissione a Parlamento e Consiglio, pochi non hanno subito critiche nel proprio testo originario, a seguito dei diversi interventi operati dai mediatori di Parlamento e Consiglio attraverso gli ormai standard triloghi interistituzionali. In questo caso, si è pure parlato di “triloghi jumbo”, per sottolineare la maratona di colloqui e confronti durata più di tre giorni, a seguito della fumata nera del 7 dicembre 2023, che solo il 20 dicembre è riuscita a trovare l'accordo delle tre Istituzioni. Un'intesa che, nonostante le forti resistenze dei mediatori del Parlamento, ha portato proprio quest'ultimo ad abbandonare quasi tutti i punti fermi su cui si era prefissato di non abdicare. Tra le fila dell'Eurocamera, in Commissione LIBE, si parlava, ad esempio, di non voler assolutamente cedere su un meccanismo solido di ricollocamento obbligatorio dei migranti e su una maggior distribuzione del carico di analisi e decisione delle richieste dei richiedenti asilo, superando il sovraccarico di cui soffrono i Paesi di primo ingresso. Nondimeno, solo in minima parte questo è stato raggiunto ed anche sul piano dei diritti, le linee rosse del Parlamento sono state abbattute su spinta dei governi dei 27. Nel dettaglio, con il Regolamento sulle procedure di asilo (Apr) sono stati imposti dal Consiglio elenchi nazionali e Ue dei ‘Paesi terzi sicuri’ e la detenzione di fatto fino a sei mesi senza esenzioni nemmeno per le famiglie con minori di 12 anni; ancora, nel Regolamento Eurodac si mostra un'incoerenza con gli standard applicati ai cittadini Ue, secondo il Gdpr, sulla raccolta dei dati biometrici e la possibilità per le autorità nazionali di raccogliere indiscriminatamente i dati fotografici dei volti.

Se infatti le proposte della Commissione erano state ritenute troppo severe dagli eurodeputati, al contrario per la maggioranza dei rappresentanti dei governi nel Consiglio le misure proposte erano fin troppo permissive e serviva una stretta maggiore sul controllo agli ingressi, l'esternalizzazione delle frontiere ed i finanziamenti per la gestione dei flussi negli Stati terzi.

Una linea dura, quella del Consiglio, manifestatasi già in sede di trilogo a dicembre 2023, in cui è stata prevista la fusione tra il Regolamento per le crisi e le cause di forza maggiore e il Regolamento sulla strumentalizzazione nel campo della migrazione e dell'asilo. Il primo inerente alle deroghe alle procedure standard (e di maggiore garanzia) per i migranti quando si verificano “arrivi di massa di persone” eccezionale o inaspettato, mentre il secondo riguardante la lotta contro chi, Paese terzo o attore non statale, “incoraggia o facilita il movimento di cittadini di Paesi terzi e di apolidi” verso le frontiere esterne Ue “con l'obiettivo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro” e/o mettendo “a rischio le funzioni essenziali di uno Stato membro”. Ebbene, su questa fusione inizialmente il Parlamento si era opposto, con l'obiettivo di evitare potenziali carenze di tutela dei diritti dei migranti anche in caso di situazioni dovute a comportamenti abusivi di terzi. Un divario che anche in questo caso ha visto soccombere la posizione dei delegati parlamentari a favore di un approccio del Consiglio che ha preferito accorpate i due testi, con la conseguenza che queste

deroghe alla normale procedura di accoglienza avverrà per un numero ben maggiore di situazioni, seppur ben diverse tra loro.

Inoltre, oltre alle difficoltà nel definire e valutare le situazioni caso per caso, ci si chiede se questo allargamento non finirà per colpire anche le Ong, le quali seppur formalmente escluse da questa definizione, nei fatti lo saranno solo se potranno dimostrare che il loro operato non ha creato forme di destabilizzazione. *Probatio diabolica* o accorgimento necessario?

Altro strappo poi è quanto avvenuto il 9 aprile 2024, alla vigilia della plenaria, quando il Consiglio ha unilateralmente deciso di sdoppiare due file e introdurre emendamenti non concordati con i negoziatori del Parlamento Ue.

Un clima di insoddisfazione tra gli eurodeputati maggiormente coinvolti, in particolare tra i membri della Commissione Affari per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, desumibile da alcune dichiarazioni rilasciate dagli stessi al termine del voto in plenaria, da cui è emersa una chiara cornice di intesa raggiunta al ribasso rispetto alle aspettative iniziali.

Insomma, sulla base delle già rigide proposte della Commissione, alla fine le linee ancor più stringenti del Consiglio hanno prevalso, il tutto con un Parlamento che seppur pieno colegislatore in base ai Trattati, nei fatti ha dovuto scontare le imposizioni dei governi degli Stati membri, magari persuaso dalla logica del “meglio un patto mal fatto che nessun patto” ma relegato a figura subalterna. Una visione che trova un’eco nelle parole della stessa Presidente del Parlamento, Roberta Metsola, la quale all’inizio dell’iter legislativo dichiarava: “Non vedo una possibilità di presentarci ai cittadini senza un accordo” (inteso prima delle ormai imminenti elezioni europee).

Come si è detto all’inizio, lo scorso 14 maggio è arrivata la conferma tramite procedura scritta da parte del Consiglio Ue, portando così il cd. Pacchetto all’approvazione definitiva. Un esito scontato. Prossimo step e vera sfida sarà piuttosto l’entrata in vigore graduale di tutti i dossier, prevista entro giugno 2026, momento da cui vedremo gli effetti di questa Riforma sul piano operativo.

In conclusione, ciò che è evidente e che si vuole cercare di trasmettere in questo caso appena analizzato resta il rischio di deficit democratico di cui troppo spesso sono preda le Istituzioni dell’Unione. Dove per giunta la denuncia si fa ancora più forte visto il tema fortemente connesso con la tutela dei diritti fondamentali, di cui tutta l’Unione deve farsi garante alla luce, tra l’altro, dell’art. 3 TUE.

Come richiamato sopra, i tentativi degli eurodeputati di far valere la propria voce non sono mancati, ma i risultati hanno comunque fatto prevalere l’interesse dei governi nazionali. Un *modus operandi* dai tratti grigi quest’ultimo, dove ciò che bisognerebbe scongiurare, guardando soprattutto ai Paesi membri con note situazioni “democraticamente più complesse”, è che i governi degli stessi

Stati non lascino esprimere liberamente i rappresentanti democraticamente eletti dell'Unione, pena un triste ritorno ai delegati nazionali del passato e lo svuotamento del ruolo di co-legislatori indipendenti.

Un auspicio che dovrebbe valere anche per le altre Istituzioni Ue, Commissione *in primis*, potenziali complici nel garantire al Parlamento un vero ruolo di controbilanciamento, soprattutto in temi particolarmente sentiti dalla collettività quale la gestione dei flussi migratori.

D'altronde, se quel già menzionato deficit democratico vorrà davvero essere superato, servirà dare piena titolarità alla funzione dell'Europarlamento, mezzo privilegiato nell'espressione del nostro voto quali cittadini europei.

LORENZO MICHELUCCI