



La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea

Caterina Fratea*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La direttiva sulla protezione temporanea. – 3. L’ambito di applicazione della proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore. – 4. Il contenuto della proposta: le disposizioni derogatorie al sistema generale e la procedura per la loro attivazione. – 5. La protezione immediata e i diritti riconosciuti ai beneficiari della stessa. – 6. Considerazioni conclusive e prospettive future.

1. In data 23 settembre 2020, la Commissione europea ha presentato il “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”, un insieme di proposte volte riformare e integrare l’attuale sistema europeo comune di asilo, plasmando una politica migratoria più efficace ed equa¹. Anticipato dal discorso sullo stato dell’Unione 2020, in cui la Presidente Ursula von der Leyen qualificava il Patto come uno strumento basato sull’umanità, sulla solidarietà e sulla netta distinzione tra coloro che hanno il diritto di rimanere sul

* Associato di Diritto dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Verona.

¹ I documenti che compongono il Patto sono pubblicati alla pagina web ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_it.

territorio dell'Unione e coloro che di questo diritto non sono titolari², tale intervento si presenta come un'operazione piuttosto complessa³. Esso, infatti, ricomprende, in parte modificandole, alcune precedenti proposte di riforma avanzate nel 2016 e nel 2018 unitamente ad alcuni nuovi atti. L'obiettivo comune a tutti consiste nel superare l'*impasse* creatasi negli anni precedenti e giungere ad un sistema che rafforzi il controllo alle frontiere esterne, che renda più celeri le procedure di asilo e rimpatrio e che stabilisca un meccanismo di solidarietà costante tra gli Stati membri⁴, senza ricorrere, come in passato, a soluzioni contingenti ed emergenziali⁵, peraltro scarsamente efficaci nella gestione di un fenomeno che, date le dimensioni, necessita invece di strumenti stabili⁶. Ciò senza tuttavia giungere a riproporre il criterio delle ripartizioni obbligatorie, rispetto al quale è chiaramente emersa l'assenza di accordo politico tra gli Stati membri, come confermato sia dalla mancata adozione della proposta di regolamento

² Il discorso è reperibile alla pagina web ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_it.

³ Tra i primi commenti si vedano M. BORRACETTI, *Il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo e la sua (solo) annunciata discontinuità*, in *Diritti comparati*, 5 novembre 2020, reperibile *online*; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, *Focus* "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 5 ottobre 2020, reperibile *online*, p. 1 ss.; A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo, scontentare tutti per accontentare tutti*, in *rivista.eurojus.it*, 2020, reperibile *online*; A.M. RODRIGUES, *New Pact on Migration and Asylum – first impressions and old deceptions*, 6 October 2020, officialblogofunio.com.

⁴ Sul principio di solidarietà in materia di immigrazione, G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018. Sia altresì consentito rinviare a C. FRATEA, *Obblighi di solidarietà ed effettività della tutela dei migranti: quale spazio per un ripensamento del sistema Dublino?*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 703 ss. Sugli strumenti di solidarietà previsti dal Patto, v. G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, *Focus* "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 23 ottobre 2020, reperibile *online*, p. 15 ss.

⁵ Si vedano le decisioni (UE) 2015/1523 e 2015/1601, in *GUUE* rispettivamente L 239 del 15 settembre 2015, p. 146 ss. e L 248 del 24 settembre 2015, p. 80 ss., sulle ricollocazioni dei migranti giunti in Italia e Grecia. Per un commento, G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 459 ss.; M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2015, n. 2, p. 33 ss.; P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 30 settembre 2015, reperibile *online*; C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 2, p. 28 ss., spec. p. 39.

⁶ Cfr. S. QUADRI, *Sovranità funzionale e immigrazione nel diritto internazionale: il caso europeo*, Napoli, 2018, p. 33.

Dublino IV⁷ sia dagli ostacoli frapposti da parte degli Stati del gruppo di Visegrad alla concreta operatività delle decisioni sulle ricollocazioni adottate per ridurre la pressione migratoria che, nel 2015, contraddistingueva Italia e Grecia⁸.

Tra gli atti di nuova introduzione contenuti nel Patto si colloca la proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore⁹, destinata ad abrogare la direttiva sulla protezione temporanea¹⁰. Quest'ultimo atto è stato il primo ad essere adottato dall'allora Comunità europea a seguito dell'attribuzione della competenza in materia di immigrazione ad opera del Trattato di Amsterdam, rappresentando una risposta a quelle situazioni, caratterizzate da un elevato numero di sfollati, che la crisi aperta dalla guerra del Kosovo della fine degli anni Novanta aveva reso evidenti¹¹. Sebbene alla base della direttiva vi fosse un obiettivo di solidarietà¹², l'istituto della protezione temporanea, per quanto di carattere eccezionale, ha rappresentato uno dei maggiori fallimenti della politica

⁷ COM(2016)270 final. In essa era previsto che il regolamento Dublino si dotasse di un meccanismo collettivo di ricollocazione da attivarsi quando lo Stato competente raggiungesse il 150% della sua capacità di accoglienza, nonché di un meccanismo sanzionatorio per gli Stati che si sottraessero alla redistribuzione. In argomento, P. MORI, *La proposta di riforma del sistema europeo comune di asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus*, 7 settembre 2016, reperibile online; F. MAIANI, *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 622 ss.; P. DE PASQUALE, *Verso la refusione del regolamento 'Dublino III'*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 267 ss.

⁸ V. *supra*, nota 5.

⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2020) 613 final.

¹⁰ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, in *GUCE* L 212 del 7 agosto 2001, p. 12 ss.

¹¹ Si veda, in precedenza, l'azione comune 1999/290/GAI del Consiglio, del 26 aprile 1999, recante progetti e misure di sostegno concreto all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo, compresa l'assistenza di emergenza alle persone fuggite in seguito ai recenti avvenimenti nel Kosovo, in *GUCE* L 114 del 1° maggio 1999, p. 2 ss. Con tale atto, adottato in base all'allora articolo K.3 TUE, l'Unione europea si impegnava a sostenere progetti e misure in merito all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo ed, inoltre, con particolare riguardo alla crisi del Kosovo, prevedeva assistenza finanziaria di emergenza per gli Stati membri che avessero accolto, un numero significativo di rifugiati, richiedenti asilo e sfollati fuggiti dal quella regione e dalle regioni limitrofe. Inoltre, con il documento 8654/99 del 27-28 maggio 1999, il Consiglio Giustizia e Affari interni stabiliva principi che guidassero l'azione dei paesi membri nel riconoscimento della protezione degli sfollati provenienti dal Kosovo, pur senza stabilire obblighi al riguardo (p. 10 ss., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8654-1999-INIT/en/pdf>). Tali conclusioni sono altresì richiamate dal considerando 6 della direttiva.

¹² Cfr. G. CAGGIANO, *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di "paese di primo ingresso" per gli Stati frontalieri del Mediterraneo*, in *Id.*, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, II ed., Torino, 2016, p. 51 ss., a p. 59.

europea dell'immigrazione, non essendo mai stato in concreto attivato nei vent'anni di applicazione della direttiva e spingendo pertanto l'attuale Commissione a proporre l'abrogazione e la sostituzione con l'istituto della c.d. protezione immediata.

2. La direttiva 2001/55, come stabilito all'art. 1, definisce standard minimi per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi e impossibilitati a ritornare nel paese d'origine¹³. Sebbene *lato sensu* trovi il proprio fondamento nel rispetto del principio di *non-refoulement*, essa, come si evince dalla direttiva qualifiche 2011/95, non rappresenta a rigore una terza forma di protezione internazionale¹⁴. Si tratta invece di una procedura finalizzata a far fronte a situazioni migratorie di carattere eccezionale, intervenendo a tutela delle persone sfollate, in particolare qualora vi sia il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento e non possa garantire un'adeguata valutazione individuale delle domande.

In tali circostanze, l'attivazione dei meccanismi previsti dalla direttiva, che in ogni caso non pregiudica il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra¹⁵, conduce al riconoscimento di una protezione immediata¹⁶ della durata di un anno, prorogabile di sei mesi in sei mesi, per un periodo massimo di un ulteriore anno, qualora persistano le ragioni che hanno portato al suo riconoscimento. Il Consiglio, con decisione, può tuttavia sempre prevederne la cessazione anticipata qualora dovesse venire a mancare il presupposto che la giustifica, vale a dire lo stato di

¹³ Sulla direttiva v. S. CARRASCOSA FERRANDIS, *Flujo masivo de desplazados: Comentarios a la primera Directiva europea*, in P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (ed.), *La Revitalización de la Protección de los Refugiados*, Huelva, 2002, p. 315 ss.; N. ARENAS, *The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2005, p. 435 ss.; S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK, E. GUILD, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition, Volume 3: EU Asylum Law*, Leiden-Boston, 2015, p. 571 ss.; A. SKORDAS, *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (edited by), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, II ed., 2016, p. 1054 ss.; M. INELI-CIGER, *Temporary Protection in Law and Practice*, Leiden-Boston, 2018.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 2, lett. a, della direttiva qualifiche, per protezione internazionale si intende lo *status* di rifugiato o lo *status* di protezione sussidiaria.

¹⁵ In base all'art. 17, par. 2, l'esame delle domande di protezione internazionale non vagliate prima della fine del periodo di protezione temporanea è portato a termine dopo la fine del periodo suddetto. I beneficiari della protezione temporanea assumeranno pertanto lo *status* di richiedenti asilo.

¹⁶ In tal senso l'art. 2, lett. a, della direttiva.

emergenza nelle zone di provenienza degli sfollati, e sia possibile un loro rimpatrio in condizioni di sicurezza¹⁷.

Lo spirito di solidarietà che ha condotto all'elaborazione della direttiva è ribadito dal suo art. 25, in base al quale gli "Stati membri accolgono con spirito di solidarietà comunitaria le persone ammissibili alla protezione temporanea". Si prevede altresì la possibilità di trasferimenti intracomunitari dei beneficiari della protezione qualora lo Stato membro di accoglienza sia gravato da una eccessiva pressione a causa dell'alto numero di sfollati presenti sul proprio territorio (art. 26), nell'ottica dell'instaurazione di un sistema che promuova la cooperazione tra paesi e l'equilibrio degli sforzi nella gestione delle emergenze migratorie¹⁸.

Fatta salva la possibilità per gli Stati membri di prevedere o mantenere condizioni di maggior favore, la direttiva riconosce ai titolari della protezione temporanea il diritto di esercitare attività lavorativa subordinata o autonoma, il diritto all'istruzione e alla formazione professionale, nonché l'istruzione scolastica ai minori. In mancanza di mezzi di sostentamento o qualora tali mezzi siano insufficienti, gli Stati sono tenuti a garantire un alloggio e, in generale, l'assistenza sociale e medica, con un sostegno dedicato alle categorie che presentino esigenze particolari, quali minori non accompagnati o persone che abbiano subito torture o altra forma di violenza fisica o psicologica¹⁹.

L'art. 15 riconosce altresì il diritto al ricongiungimento familiare. In particolare, in presenza di nuclei familiari precedentemente costituiti nel paese d'origine e separati in ragione di esodi massicci, pur con alcune differenziazioni, si considerano come facenti parte di una stessa famiglia il coniuge del richiedente il ricongiungimento (o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con il richiedente, qualora la legislazione dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate), i figli minorenni non sposati del richiedente o del coniuge, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottati, altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato

¹⁷ Artt. 4 e 6 della direttiva.

¹⁸ I paesi di accoglienza si potranno sottrarre all'applicazione dei meccanismi di solidarietà di cui agli artt. 24-26 se decideranno di avvalersi della possibilità di cui all'art. 7, par. 1, della direttiva in base al quale gli Stati membri possono, informandone immediatamente il Consiglio e la Commissione, ammettere alla protezione temporanea ulteriori categorie di sfollati oltre a quelle a cui si applica la decisione del Consiglio prevista all'art. 5, qualora siano sfollati per le stesse ragioni e dal medesimo paese o regione d'origine.

¹⁹ Artt. 12, 13 e 16 della direttiva.

l'afflusso massiccio e che erano totalmente o parzialmente dipendenti dal richiedente il ricongiungimento in tale periodo.

Qualora i familiari separati godano di protezione temporanea in più paesi membri, la direttiva pone in capo agli Stati l'obbligo di concedere il ricongiungimento con il coniuge, il partner non coniugato e i figli minori, mentre la semplice facoltà nei confronti di altri congiunti. Lo Stato in cui avviene il ricongiungimento è individuato tenendo conto delle capacità di accoglienza e della volontà dei soggetti coinvolti. Eccezion fatta per questa ultima specificazione, la medesima disciplina regola il caso in cui il richiedente il ricongiungimento goda della protezione temporanea in un paese dell'Unione senza che uno o più familiari si trovino ancora in uno Stato membro. Anche nel caso in cui in capo allo Stato membro sia prevista una semplice facoltà di concedere il ricongiungimento occorre in ogni caso tenere in considerazione l'interesse superiore del minore e le difficoltà a cui familiari andrebbero incontro se il ricongiungimento non avesse luogo (par. 4).

Nonostante l'obiettivo di tutela immediata degli sfollati che informa l'istituto della protezione temporanea, il principale ostacolo all'applicazione della direttiva è rappresentato dalla circostanza che l'esistenza di una situazione di afflusso massiccio deve essere determinata da una decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione²⁰, la quale esamina qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri. Ai sensi dell'art. 5, la decisione del Consiglio determina, per gli sfollati a cui si riferisce, l'applicazione della protezione temporanea a norma della direttiva e dei diritti in essa stabiliti. È previsto che la decisione, che si fonda sull'esame della situazione e della portata dei movimenti degli sfollati, nonché dell'insufficienza di altre misure, contenga, quali elementi minimi, la descrizione dei gruppi specifici di persone cui si applica la protezione temporanea, la data di decorrenza della protezione, le informazioni fornite

²⁰ In tal senso v. anche H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study on the Temporary Protection Directive. Final Report*, January 2016, realizzato per la Direzione generale Migrazione e Affari interni, pp. 37 ss. e 50 ss., https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf. Lo studio sottolinea anche come la difficoltà di giungere alla decisione sia collegata alla vaghezza della nozione di "afflusso massiccio", che potrebbe essere costituito alternativamente da "pressure due to a significant high and/or sudden increase in the number of applicants", "pressure following a gradual increase in the number of applicants" oppure "pressure due to strong fluctuations in the number of applicants over time". Nel periodo 2001-2014 Stati quali Bulgaria, Cipro, Malta e Polonia risultano aver subito pressioni migratorie del primo tipo; Belgio, Francia, Paesi Bassi e Germania del secondo tipo, mentre Italia e Grecia del terzo tipo, senza che a ciò tuttavia abbiano sempre fatto seguito richieste alla Commissione per l'attivazione della procedura (p. 27 ss.).

dagli Stati membri sulla loro capacità d'accoglienza, nonché le informazioni fornite dalla Commissione, dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e da altre organizzazioni internazionali competenti.

La difficoltà di giungere a tale decisione e, pertanto, all'applicazione della direttiva è testimoniata dall'assenza di interventi del Consiglio, nonostante negli anni successivi alla sua applicazione non siano mancate situazioni che avrebbero potuto condurre all'adozione della decisione di cui all'art. 5, quali la crisi irachena della metà degli anni Duemila, nonché quelle del Nordafrica²¹ e siriana dello scorso decennio²².

3. Come indicato nella comunicazione che accompagna la presentazione del “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”, un efficace sistema di preparazione e di risposta alle crisi costituisce uno dei principali strumenti di una politica migratoria solida e stabile²³ e, pertanto, una delle priorità della Commissione europea. A tal fine, essa raccomanda l’istituzione di un nuovo programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione che favorisca il passaggio “da una modalità reattiva a una modalità basata sulla preparazione e sull’anticipazione”²⁴. Esso riunirà tutti gli strumenti di gestione delle crisi esistenti e definirà le misure e i protocolli istituzionali, operativi e finanziari fondamentali che sono necessari per garantire la preparazione a livello sia dell’UE che nazionale. L’obiettivo del programma è quello di assicurare un monitoraggio costante delle capacità degli Stati membri (che potranno ricevere sostegno operativo sia da agenzie

²¹ Cfr. B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *The Arab Spring and the Extraordinary Influx of People Who Arrived in Italy from North Africa*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 341 ss., a p. 346, sottolineano come il governo italiano, con il supporto di quello maltese, avesse nel 2011 inoltrato la richiesta di attivazione della direttiva, ma l'accordo non fu raggiunto. Il d.P.C.M. del 5 aprile 2011, Misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri provenienti dai Paesi nordafricani, in *GU* 81 dell'8 aprile 2011, che prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari a favore dei cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 al 5 aprile 2011, non è stato infatti adottato a seguito di un intervento delle istituzioni UE.

²² M. INELI-CIGER, *Time to Activate the Temporary Protection Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, p. 1 ss., a p. 21 ss., afferma come, in relazione alla crisi migratoria del 2015, la direttiva sulla protezione temporanea, ricorrendo tutte le condizioni previste dalla direttiva, avrebbe dovuto rappresentare uno strumento cui fare ricorso per alleggerire la pressione migratoria su paesi quali l'Italia e la Grecia.

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final del 23 settembre 2020, p. 12.

²⁴ In tal senso la comunicazione, COM(2020) 609 final, cit., p. 11, in relazione alla raccomandazione della Commissione su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione e loro gestione (Programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione), C(2020) 6469 del 23 settembre 2020, in *GUUE* L 317 del 1° ottobre 2020, p. 26 ss.

dell'Unione sia da altri Stati membri) e organizzare una risposta coordinata a crisi specifiche.

A tale programma, tuttavia, si è ritenuto di dover aggiungere un ulteriore strumento legislativo che consenta di adottare misure temporanee e straordinarie necessarie per far fronte a situazioni emergenziali. Si tratta della proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore che rappresenta, almeno nelle intenzioni della Commissione, una delle principali innovazioni introdotte dal Patto. Quanto all'ambito di applicazione, ai sensi dell'art. 1, il nuovo regolamento affronta le situazioni di crisi migratoria, analoghe a quelle legate ai recenti eventi verificatisi al confine greco-turco e nel campo profughi di Moria²⁵, rispetto alle quali, necessitando di risposte tempestive in tempi rapidi, l'attuale sistema ha mostrato i propri limiti e lacune²⁶.

Sebbene la proposta non preveda, a differenza della direttiva sulla protezione temporanea, una norma contenente le definizioni delle nozioni rilevanti, il significato di "situazione di crisi" è in ogni caso ricavabile dallo stesso art. 1, recante l'oggetto del regolamento. Se ne evince una definizione più ampia e dettagliata rispetto a quella di "afflusso massiccio di sfollati", cui fa attualmente riferimento l'art. 2, lett. *d*, della direttiva²⁷. L'art. 1, par. 2, del nuovo atto prevede, infatti, il soddisfacimento di quattro condizioni cumulative affinché si possano attivare i meccanismi in esso disciplinati. In particolare, occorre che (a) si verifichi un afflusso massiccio, attuale o imminente²⁸, di cittadini di paesi terzi o di apolidi; (b) tali soggetti siano giunti in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso; (c) il loro numero risulti sproporzionato rispetto alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato; (d) l'entità dell'afflusso sia tale da rendere inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e provocare gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo

²⁵ D. IRRERA, *The (lack of) EU Migration Policy on fire: What can be learned from the Moria disaster?*, September 2020, protectproject.w.uib.no/category/blog.

²⁶ Come sottolinea S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, in *CEPS Policy Insight*, n. 2020-22, ceps.eu, una tale situazione potrebbe essere altresì provocata da crisi politiche, sebbene tale ultima nozione, in assenza di ulteriori specificazioni, può risultare alquanto vaga (p. 8).

²⁷ In base a tale norma, per "afflusso massiccio", si intende "l'arrivo nella Comunità di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione".

²⁸ Si consideri infatti la specificazione dell'art. 1, par. 2, lett. *b*, che fa riferimento anche al "rischio imminente che si verifichi una tale situazione".

comune di asilo o del quadro comune definito dal nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione²⁹.

All'obiettivo di fronteggiare situazioni crisi si aggiunge quello di contrastare le conseguenze provocate da eventi di forza maggiore. Tale nozione non è chiarita dalla proposta, né risulta mai precedentemente impiegata nel contesto della migrazione. Del resto, in un tentativo di esemplificazione contenuto nella relazione accompagnatoria della proposta³⁰, la Commissione porta come unico riferimento la pandemia da Covid-19, le cui conseguenze inizieranno a far sentire i propri effetti sulle economie dei paesi di partenza e di transito, facendo riprendere, dopo un iniziale arresto dei flussi³¹, le rotte verso la sponda Nord del Mediterraneo³².

4. In presenza di una delle situazioni sopra descritte, il nuovo regolamento agirebbe in due direzioni. Innanzitutto, l'art. 2, per le sole situazioni di crisi attuale³³, stabilisce un meccanismo di solidarietà analogo a quello previsto dalla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione per le situazioni di pressione migratoria³⁴. Ciò comporta, in sostanza, l'estensione dei medesimi strumenti previsti dalla Parte IV del regolamento generale a favore degli Stati soggetti a pressioni migratorie o a sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (art. 45 ss.), seppur adattati a scenari caratterizzati da un elevato numero di arrivi irregolari tramite l'introduzione di specifiche modalità di applicazione³⁵.

In particolare, la proposta in esame non prevede tanto la possibilità di avvalersi di contributi di solidarietà quali misure di sviluppo delle capacità in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio oppure di sostegno operativo (che rappresentano misure efficaci per lo più a lungo termine), quanto piuttosto dell'ampliamento dell'ambito di applicazione degli istituti della ricollocazione obbligatoria e dei rimpatri sponsorizzati³⁶. Allo stesso tempo,

²⁹ Proposta COM(2020) 610 final del 23 settembre 2020.

³⁰ Si veda la p. 4 della relazione.

³¹ In argomento, L. MARIN, *The COVID-19 Crisis And The Closure Of External Borders: Another Stress-test for the Challenging Construction of Solidarity within the EU?*, in *European Papers*, 2020, n. 2, *European Forum*, p. 999 ss.

³² C. BONIFAZI, *Il virus ha bloccato i migranti verso l'Europa mediterranea, ma ora li farà ripartire*, 13 gennaio 2021, in *Limes Online*.

³³ L'art. 2 fa infatti riferimento al solo art. 1, par. 2, lett. a, della proposta, che definisce le situazioni di crisi, e non anche alla lett. b, relativa al rischio imminente che si verifichino tali situazioni.

³⁴ Per quest'ultimo si rimanda a G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto*, cit., p. 23.

³⁵ Tale auspicio era stato anticipato da H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study* cit., p. 73.

³⁶ Oltre al già citato contributo di G. MORGESE, si veda anche R. PALLADINO, *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, *Focus*

lo Stato membro in situazione di crisi potrà beneficiare, per l'attivazione di tali meccanismi, di termini più brevi: mentre il regolamento generale prevede che i migranti irregolari non rimpatriati entro otto mesi siano trasferiti nel territorio dello Stato membro sponsor al fine di portare a termine l'esecuzione del rimpatrio, in base a quello in esame l'obbligo di trasferire il migrante irregolare scatta se la persona interessata non è allontanata entro quattro mesi³⁷.

Il numero di persone da ricollocare e/o soggette a rimpatrio sponsorizzato dallo Stato membro che si trova in situazione di crisi sarà definito da un atto di esecuzione della Commissione, che stabilirà altresì la ripartizione di tali persone fra gli Stati membri secondo una chiave di distribuzione basata per il 50% sulla popolazione e per il 50% sul PIL, come disposto nella proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione³⁸.

Il secondo tipo di intervento attuato dalla proposta è costituito dalla previsione di deroghe temporanee ai termini che connotano le procedure suscettibili di essere avviate a seguito della presentazione di una domanda di protezione internazionale, onde consentire allo Stato interessato di fronteggiare più efficacemente le difficoltà pratiche che si presentano in situazioni di crisi o di forza maggiore. Più specificamente, per le situazioni di crisi attuale o imminente, in deroga al futuro regolamento procedure³⁹ e

“La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, 18 novembre 2020, reperibile *online*, p. 63 ss.

³⁷ L'esistenza di una situazione di crisi ai fini dell'attivazione del meccanismo di solidarietà deriva dalle risultanze riferite al solo mese precedente (e non sei come nei casi di pressione migratoria). Gli Stati membri sono tenuti a presentare i piani di risposta solidaristica entro una sola settimana (art. 2, parr. 2-3, della proposta).

³⁸ Cfr. COM(2020) 610 final, cit., artt. 53-54. In presenza di situazioni di forza maggiore, che rendano impossibile ad uno Stato membro rispettare gli obblighi di attuazione delle misure di solidarietà previste dalla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione e all'art. 2 della proposta in esame, l'art. 9 di quest'ultima consente, previa notifica alla Commissione e agli altri Stati membri, di beneficiare della sospensione dei termini ivi prescritti per un periodo massimo di sei mesi. Di contro, uno Stato membro sotto pressione e che stia beneficiando di supporto sulla base di misure di solidarietà, anche nel quadro del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, sarà escluso dall'obbligo di contribuire alla ricollocazione o di effettuare rimpatri sponsorizzati.

³⁹ Proposta COM(2020) 611 final del 23 settembre 2020, che rappresenta una proposta modificata rispetto a quella già presentata nel 2016, COM(2016) 467 final del 13 luglio 2016. In essa si prevede in particolare, oltre ai motivi già previsti nel regolamento sulla procedura di asilo, la possibilità di estendere l'ambito di applicazione della procedura di frontiera ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi il cui tasso di riconoscimento in prima istanza a livello UE sia pari o inferiore al 75%. Sarà inoltre possibile prorogare di altre otto settimane la durata dell'esame di una domanda di protezione internazionale nel quadro della procedura di frontiera.

alla futura direttiva rimpatri⁴⁰, è prevista la proroga dei termini che scandiscono le procedure di asilo e di rimpatrio (artt. 4 e 5), oltre che, in via preliminare, la proroga del termine per la registrazione delle domande di protezione internazionale, individuato in quattro settimane in luogo dei tre giorni previsti dall'art. 27 della proposta sul nuovo regolamento procedure (art. 6).

Per le situazioni di forza maggiore, l'art. 7 pure concede agli Stati membri un più lungo termine di quattro settimane per la registrazione delle domande. Inoltre, per quelle situazioni di forza maggiore in cui uno Stato membro è impossibilitato ad applicare la procedura per l'invio delle richieste di presa in carico e delle notifiche di ripresa in carico e per la risposta ad esse entro i termini stabiliti nella proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, oppure non può rispettare il termine per il trasferimento di un richiedente verso lo Stato membro competente, sono stabilite alcune deroghe che consentono agli Stati membri di prorogare tali termini a condizioni rigorose. Infine, lo Stato che non sia in grado di adempiere agli obblighi derivanti dal meccanismo di solidarietà di cui alla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione o al presente regolamento può estendere i termini per l'attuazione di tali misure di un massimo di sei mesi (artt. 8 e 9).

Oltre che in relazione al contenuto delle specifiche misure derogatorie previste dalla proposta in esame, la distinzione tra situazione di crisi e situazione di forza maggiore rileva anche ai fini della procedura da seguire per la loro attivazione. Infatti, mentre nel secondo dei due casi, che si suppone più raro nella prassi, per poter beneficiare della proroga dei termini previsti dai regolamenti sulla procedura e sulla gestione dell'asilo e della migrazione, lo Stato membro interessato, ai sensi degli artt. 7-9 del futuro regolamento, è tenuto esclusivamente a dare comunicazione alla Commissione (e in certi casi agli altri Stati membri) di trovarsi in una situazione di forza maggiore che renda impossibile rispettare i termini ordinari, per le situazioni di crisi è prevista una procedura *ad hoc*. Infatti, *ex*

⁴⁰ Proposta COM(2018) 634 final del 12 settembre 2018, volta a modificare la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in *GUUE* L 348 del 24 dicembre 2008, p. 98 ss., la cui adozione viene a più riprese auspicata nel Patto. La proposta di regolamento in esame permette di derogare ad alcune disposizioni della procedura di rimpatrio alla frontiera per consentire alle autorità competenti sotto pressione di far fronte a un significativo carico di lavoro. A tal fine, la proposta estende di altre otto settimane la durata massima della procedura di rimpatrio alla frontiera (la proposta di regolamento sulla procedura di asilo fissa il termine massimo a 12 settimane) e introduce nuovi casi specifici e ben circoscritti, che vanno ad aggiungersi a quelli stabiliti nella proposta di rifusione della direttiva rimpatri, in cui, tranne prova contraria, si presume l'esistenza di un rischio di fuga in casi individuali.

art. 3 della proposta di regolamento, ai fini dell'applicazione degli artt. 4-6, lo Stato che ritenga di trovarsi in una situazione di crisi deve presentare una richiesta motivata alla Commissione che, entro dieci giorni, dovrà autorizzare l'applicazione delle norme derogatorie. Tale autorizzazione sarà contenuta in una decisione di esecuzione che dovrà specificare la data a decorrere dalla quale potranno essere applicate le norme derogatorie nonché la durata di tale periodo, con la specificazione che l'applicazione delle norme di cui agli artt. 4 e 5, relative alle procedure di asilo e rimpatrio, potrà essere autorizzata per un periodo di sei mesi, prorogabile al massimo fino ad un anno, mentre quella delle norme di cui all'art. 6, relativo alla registrazione delle domande di protezione internazionale, per un periodo massimo di quattro settimane⁴¹.

La decisione che stabilisce l'esistenza di una situazione di crisi (o il rischio di una tale situazione) sarà adottata in base ad informazioni circostanziate, raccolte in particolare nell'ambito del meccanismo UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione, dall'Ufficio europeo di supporto all'asilo (EASO)⁴², dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera⁴³, nonché in base ai dati figuranti nella relazione sulla gestione della migrazione di cui alla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Il riferimento alle informazioni raccolte dalle agenzie dell'Unione, contenuto nell'art. 3, par. 8, della proposta, ha l'obiettivo di ridurre l'eccessiva discrezionalità, di cui attualmente godono le istituzioni europee coinvolte nella procedura definita dalla direttiva sulla protezione temporanea, nello stabilire l'esistenza di una situazione di afflusso massiccio di sfollati⁴⁴.

Per l'adozione della decisione di esecuzione che autorizza l'applicazione delle norme procedurali derogatorie di cui agli artt. 4-6 e per attivare la concessione dello *status* di protezione immediata⁴⁵, la Commissione è

⁴¹ In base al par. 5, “[s]e uno Stato membro ritiene necessario prorogare l'applicazione delle norme di cui all'articolo 6, presenta alla Commissione una richiesta motivata al più tardi cinque giorni prima della scadenza del periodo di quattro settimane. La Commissione può autorizzare la proroga dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 6 per un periodo supplementare di massimo quattro settimane, rinnovabile una volta. Il periodo di applicazione non supera in totale le 12 settimane”.

⁴² Ai sensi del regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, in *GUUE* L 132 del 29 maggio 2010, p. 11 ss.

⁴³ Ai sensi del regolamento (UE) n. 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, in *GUUE* L 295 del 14 novembre 2019, p. 1 ss.

⁴⁴ Tale aspetto della proposta riprende quanto auspicato da H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study* cit., p. 73.

⁴⁵ V. *infra*, par. 5.

assistita da un comitato ai sensi del regolamento 182/2011⁴⁶, dal quale si può prescindere solo per imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati, in presenza dei quali la Commissione adotta atti di esecuzione immediatamente applicabili⁴⁷.

5. In una situazione di crisi attuale, oltre a consentire l'applicazione delle norme procedurali derogatorie secondo quanto disposto dall'art. 3 della proposta, la Commissione, ai sensi dell'art. 10, può autorizzare lo Stato membro che ne abbia fatto richiesta a sospendere temporaneamente l'esame delle domande di protezione internazionale⁴⁸. Tale sospensione riguarda le domande presentate da quanti risultino sfollati di paesi terzi esposti a elevati rischi di subire violenza indiscriminata in situazioni eccezionali di conflitto armato e che non sono in condizione di ritornare nel loro paese di origine. Nei confronti di tali soggetti si riconosce contestualmente la possibilità di concedere lo *status* di protezione immediata, a meno che essi non rappresentino un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico⁴⁹. La decisione con cui la Commissione dichiara l'esistenza di una situazione di crisi definisce altresì lo specifico paese d'origine, o una parte di uno specifico paese d'origine, i cui sfollati potranno beneficiare della protezione immediata, nonché la data a decorrere dalla quale e il periodo durante il quale l'art. 10 sarà applicato.

L'istituto della protezione immediata, destinato, come detto, a sostituire quello della protezione temporanea, rappresenta pertanto un ulteriore strumento volto a fornire ai paesi membri la flessibilità necessaria per reagire alle situazioni di crisi. Nonostante l'estrema difficoltà nel raggiungere un accordo in Consiglio in merito ad una possibile attivazione della direttiva attualmente in vigore e la presa di coscienza che questa non risponde più alle esigenze degli Stati frontalieri, che si trovano più spesso coinvolti in situazioni di afflusso massiccio di migranti, si conferma tuttavia la necessità

⁴⁶ Art. 12 della proposta, che si riferisce al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in *GUUE* L 55 del 28 febbraio 2011, p. 13 ss.

⁴⁷ Art. 11 della proposta.

⁴⁸ Come nel caso dell'art. 2, anche l'art. 10 della proposta richiama esclusivamente l'art. 1, par. 2, lett a (v. *supra*, nota 33).

⁴⁹ Sottolinea M. INELI-CIGER, *What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration*, 11 November 2020, p. 3, <https://eumigrationlawblog.eu>, come la proposta non fornisce indicazioni circa la concreta operatività di questa esclusione. Sebbene non sia replicata nel nuovo regolamento, si ritiene rimanga come principio generale valida la disposizione attualmente contenuta all'art. 28 sulla direttiva sulla protezione temporanea, vale a dire che i "motivi d'esclusione (...) devono attenere esclusivamente al comportamento personale dell'interessato. Le decisioni o i provvedimenti d'esclusione devono fondarsi sul principio della proporzionalità".

di dover concedere a determinati gruppi di cittadini di paesi terzi ad alto rischio una forma di protezione su base rapida⁵⁰. Sotto tale aspetto, la *ratio* dell'istituto di cui all'art. 10 della proposta ricorda quella sottesa alla direttiva sulla protezione temporanea. Tuttavia, una differenza a livello procedurale risulta in concreto evidente e risiede nel ruolo della Commissione, che si sostituisce al Consiglio, proprio al fine di facilitare l'applicazione del nuovo istituto grazie alla previsione di un *iter* più agile.

Tra i due atti sono rilevabili anche altre differenze, a partire dall'ambito di applicazione soggettivo. Il novero di soggetti che possono beneficiare della protezione immediata ai sensi dell'art. 10 è più limitato rispetto a quello a cui si riferisce l'art. 1, par. 2, lett. *a*, della proposta in cui viene definita la nozione di situazione di crisi esistente. Infatti, non tutti i cittadini di paesi terzi o apolidi giunti in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, nel contesto di un afflusso massiccio di sfollati, potranno beneficiare di questa forma di protezione, ma, tra questi, solo le persone esposte a un rischio eccezionalmente elevato di violenza indiscriminata a causa di conflitti armati nel paese di origine, con esclusione pertanto di coloro che scappano da persecuzioni politiche, violazioni sistematiche dei diritti umani oppure da regimi oppressivi. Ne discende che l'ambito di applicazione soggettivo dell'istituto della protezione immediata è più limitato rispetto a quello della protezione temporanea, la cui direttiva non contiene una siffatta specificazione ai fini della concessione dello *status* in essa previsto.

Un'ulteriore differenza, in questo caso *in melius*, concerne i diritti riconosciuti ai titolari della nuova forma di protezione. Sotto questo punto di vista, la nozione contenuta all'art. 10 della proposta di regolamento ricalca quella rilevante ai fini della determinazione del rischio di danno grave nel contesto del riconoscimento dello *status* di protezione sussidiaria di cui all'art. 15, lett. *c*, della direttiva qualifiche 2011/95⁵¹. È pertanto possibile

⁵⁰ In tal senso anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna le proposte che costituiscono il Patto, SWD(2020) 607 final del 23 settembre 2020, p. 13.

⁵¹ In virtù di tale disposizione “[s]ono considerati danni gravi: (...) c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”. Nella sentenza di *Elgafaji*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che il termine “indiscriminata” implica che la violenza “può estendersi alle persone a prescindere dalla loro situazione personale”. In particolare, il termine “individuale” riguarda “danni contro civili a prescindere dalla loro identità, qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso (...) raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la minaccia grave di cui all'art. 15, lett. c), della direttiva” (sentenza della Corte di giustizia del 17 febbraio 2009, causa C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, parr. 34-35).

affermare che la protezione immediata possa essere concessa a quei soggetti che, in assenza di una situazione di crisi e di sovraccarico per il sistema di asilo dello Stato interessato che conduca a sospendere l'esame delle domande di protezione internazionale, avrebbero ottenuto la tutela di cui all'art. 15 della direttiva qualifiche. Del resto, l'art. 10, par. 2, della proposta di regolamento riconosce ai beneficiari dello *status* di protezione immediata l'accesso effettivo a tutti i diritti applicabili ai beneficiari della protezione sussidiaria, potendosi le due forme di protezione pertanto considerare a tal fine equivalenti, pur nella diversità dei presupposti (il riconoscimento della protezione sussidiaria prescinde infatti dalla presenza di un afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi o di apolidi la cui entità rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione). I diritti riconosciuti ai beneficiari della protezione immediata includono, quindi, la protezione dal respingimento, il diritto a ricevere le informazioni sui diritti e sugli obblighi connessi al loro *status*, il diritto all'unità del nucleo familiare, il diritto a ricevere un permesso di soggiorno, la libertà di circolazione nel territorio dello Stato membro. A questi si aggiungono, secondo modalità equivalenti a quelle previste per i cittadini dello Stato interessato, l'accesso all'occupazione, all'istruzione, alle procedure di riconoscimento delle qualifiche e convalida delle competenze, il diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale, l'assistenza sanitaria, i diritti riguardanti i minori non accompagnati, l'accesso all'alloggio e alle misure di integrazione, nonché l'assistenza all'eventuale rimpatrio⁵².

Al contrario di quanto osservato rispetto all'ambito di applicazione soggettivo, in relazione al contenuto della protezione, la proposta si esprime in termini più ampi rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea. I beneficiari di quest'ultima, infatti, non godono necessariamente di parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato che ha concesso la protezione in relazione al diritto di esercitare attività lavorativa subordinata o autonoma, al diritto all'istruzione e alla formazione professionale, nonché all'assistenza e alla sicurezza sociale. Anche il diritto al ricongiungimento familiare⁵³ è subordinato a precise condizioni e la direttiva non menziona il diritto di circolare nel territorio dello Stato membro interessato. Da questo punto di vista, l'adozione del regolamento rappresenterebbe un passo in avanti rispetto all'attuale direttiva.

⁵² In tal senso punto 3.1 della relazione accompagnatoria alla proposta che riprende gli artt. 20 ss. della direttiva qualifiche dedicati al contenuto della protezione internazionale. Sui diritti spettanti ai beneficiari di protezione internazionale, S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2019, p. 80 ss.

⁵³ V. *supra*, par. 2.

Con riguardo, infine, alla durata della protezione immediata emerge invece un ulteriore profilo di criticità del futuro regolamento. Viene infatti stabilito che l'atto di esecuzione della Commissione abbia una durata massima pari ad un anno⁵⁴, potendosi pertanto anche prevedere anche una durata inferiore, a differenza di quanto previsto dalla direttiva sulla protezione temporanea, il cui art. 4 prevede una durata fissa pari ad un anno, prorogabile automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un ulteriore anno. La scelta non rispecchia neppure quella adottata dalla proposta di regolamento qualifiche del 2016, fatta salva dal nuovo Patto, che stabilisce che per i beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria il permesso di soggiorno abbia un periodo di validità di un anno, rinnovabile per periodi di due anni⁵⁵. I beneficiari della protezione immediata potranno pertanto godere di un più ampio ventaglio di diritti, equiparabili a quelli legati alla protezione sussidiaria, ma per un periodo più breve. Peraltro, la proposta nulla detta per la situazione in cui, al termine del periodo stabilito nella decisione della Commissione, la situazione di crisi dovesse perdurare.

Ai sensi dell'art. 10, par. 1, della proposta, la concessione di tale *status* non pregiudica la possibilità di fare domanda di protezione internazionale o la domanda eventualmente già in corso in corso nello Stato membro interessato. In quest'ultimo caso, considerando che l'atto della Commissione non può rimanere in vigore per più di un anno, al termine di tale periodo i beneficiari acquisteranno lo *status* di richiedenti protezione internazionale, con conseguente ritorno all'esame della situazione individuale del soggetto in cerca di protezione e contestuale regressione dei diritti loro spettanti destinata ad aumentarne la vulnerabilità.

6. La proposta in esame è volta a consentire agli Stati membri di reagire in modo flessibile e rapido a situazioni di crisi migratoria e di forza maggiore, consentendo loro di agire in più direzioni: beneficiando di meccanismi di solidarietà obbligatoria; derogando a determinate norme procedurali previste dalla nuova proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, dal futuro regolamento procedure e dalla futura

⁵⁴ Art. 11, par. 3, della proposta.

⁵⁵ Art. 26 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, COM(2016) 466 final del 13 luglio 2016.

direttiva rimpatri; consentendo, per le situazioni di crisi, il rilascio di permessi di soggiorno legati al riconoscimento della protezione immediata.

Sebbene fino ad oggi quello della protezione temporanea sia stato un tema piuttosto trascurato, esso sembra tornare ad occupare un ruolo centrale grazie alla presentazione della proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore, qualificato dalla Commissione come una delle priorità all'interno del Patto sulla migrazione e l'asilo. La *roadmap* allegata alla comunicazione che accompagna la presentazione delle proposte che compongono il Patto ne prevede infatti l'adozione entro il secondo trimestre 2021. Ciononostante, oltre a quelle già sottolineate legate all'ambito soggettivo e alla durata della protezione immediata, diverse sono le criticità che sembrano accompagnare il nuovo strumento facendo dubitare della sua futura applicabilità in concreto.

Suscita innanzitutto perplessità la mancata previsione della possibilità di riconoscere la protezione immediata in presenza di situazioni di forza maggiore e, soprattutto, la mancata relazione tra queste e quelle di crisi, potendo in realtà una situazione di forza maggiore rappresentare anche il risultato di un afflusso massiccio di migranti⁵⁶.

In secondo luogo, persistono dubbi circa l'applicabilità in concreto del futuro regolamento. È innegabile che il passaggio di competenze dal Consiglio alla Commissione ai fini dell'adozione della decisione che autorizza le misure sopra indicate, tramite una procedura più snella che non richiede più l'accordo degli Stati, rappresenti un elemento positivo. Il fallimento della direttiva sulla protezione temporanea è stato imputato all'impossibilità di raggiungere tale accordo, forse a causa del convincimento che il rango dei diritti legati a tale *status* fosse troppo elevato oppure della difficoltà, in assenza di indicatori precisi, di determinare quando ricorre una situazione di afflusso massiccio⁵⁷. Allo stesso tempo, tuttavia, è opportuno segnalare come la Commissione non abbia mai formalmente proposto al Consiglio l'adozione di una decisione in tal senso, rendendo molto incerta la possibilità che, in seguito all'adozione del nuovo strumento, possa al contrario valutare, su richiesta degli Stati, di adottare la decisione *ex artt.* 3 e/o 10 della proposta in esame.

Peraltro, vista la durata molto breve del periodo di vigenza delle misure adottate dalla Commissione rispetto a quella prevista dalla attuale direttiva, è prevedibile altresì che saranno gli Stati stessi ad astenersi da una eventuale

⁵⁶ Cfr. C. SCISSA, *The (new) Commission's approach on temporary protection and migration crisis*, 30 novembre 2020, p. 1 ss., a p. 4, <http://www.adimblog.com/2020/11/30/the-new-commissions-approach-on-temporary-protection-and-migration-crisis>.

⁵⁷ M. INELI-CIGER, *What a difference two decades make?*, cit., p. 2.

C. Fratea - La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore

richiesta di attivazione dei meccanismi del regolamento, preferendo misure nazionali di protezione temporanea, come avvenuto in questi anni⁵⁸.

In generale, come anche dimostrato dalla definizione in termini molto ristretti di soggetti aventi diritto alla protezione temporanea, dalla proposta emerge una visione che considera il nuovo strumento più come mezzo per consentire agli Stati, il cui sistema d'asilo per un certo periodo non riesca a funzionare correttamente, di alleggerire la pressione su di essi gravante, che non un istituto a tutela di soggetti vulnerabili⁵⁹.

⁵⁸ H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study*, cit., p. 84 ss.

⁵⁹ Cfr. G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto*, cit., p. 19, il quale sottolinea come anche i meccanismi di solidarietà nelle proposte di regolamento Gestione e Crisi siano declinati in funzione delle esigenze dei paesi membri piuttosto che quelle dei soggetti migranti.

ABSTRACT

The proposed regulation addressing situations of crisis and force majeure: only a limited step forward compared to the temporary protection directive

The new Pact on Migration and Asylum includes, among its various proposals, a regulation addressing situations of crisis and force majeure aimed at replacing directive 2001/55 on temporary protection. Although it appears to be a more streamlined instrument able to overcome the critical aspects of the directive, which has never been applied since it came into force, this paper is intended to highlight the problematic points that cast doubts on its actual applicability in practice once it will be adopted.

La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo contiene, tra le varie proposte che lo compongono, quella per un regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore, destinato a sostituire la direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea. Sebbene esso si presenti come uno strumento più snello, finalizzato a superare le criticità che contraddistinguono la direttiva, non a caso mai applicata da quando è entrata in vigore, il presente lavoro vuole sottolinearne i punti problematici, che fanno dubitare della sua reale applicabilità in concreto una volta adottato.