
L'evoluzione recente della politica comune europea sull'asilo: un compromesso al ribasso

Adele Del Guercio, *Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"*

Introduzione

La politica europea comune di asilo ha preso forma in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, nel 1999, con l'attribuzione all'Unione di una competenza di tipo concorrente. La politica di asilo ha risentito delle resistenze degli Stati membri, riluttanti a cedere sovranità in un settore tradizionalmente rientrante nel proprio dominio riservato, ed anche delle dinamiche geopolitiche globali: la minaccia terroristica nei primi anni 2000; la "crisi migratoria" del 2011, in seguito alle cosiddette "Primavere arabe"; e quella del 2015, in relazione al conflitto in Siria; le difficoltà derivanti dalla pandemia da Covid-19; e, più di recente, i conflitti in Afghanistan, Ucraina¹ e Medio Oriente. Gli interessi particolaristici e molto differenziati degli Stati membri², così come l'attenzione posta su priorità di tipo securitario, hanno reso difficoltoso pervenire ad una politica comune.

Da subito preme rammentare che l'Ue costituisce una comunità di diritto, fondata su valori fondamentali, sanciti dalle fonti primarie, quali la democrazia, la *rule of law*, il rispetto dei diritti umani e il divieto di discriminazione. La politica di asilo, come quella in materia di visti, immigrazione e controllo delle frontiere, è subordinata al rispetto di tali valori. Lo standard minimo di riferimento per la materia di cui ci occupiamo è costituito dal regime di Ginevra di protezione dei rifugiati e dai trattati sui diritti umani, in primo luogo la Cedu. A venire in rilievo sono in special modo il diritto alla vita, il principio di non-refoulement, il divieto di espulsioni collettive, obblighi sanciti anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, da interpretarsi in conformità della giurisprudenza resa al riguardo dalla Corte di Strasburgo.

Il sistema europeo comune di asilo ha trovato realizzazione in due fasi: durante la prima, tra il 2003 e il 2005, sono state adottate *norme minime*, volte al ravvicinamento delle legislazioni nazionali; durante la seconda, tra il 2011 e il 2013, si è passati a *norme comuni*, al fine dell'armonizzazione della disciplina. Attraverso gli atti adottati³ sono stati

¹ In relazione al quale è stata attivata per la prima volta la direttiva 2001/55/Ce sulla protezione temporanea.

² C. Favilli, "Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: 'c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico'", in *Questione giustizia*, 2.10.2020.

³ Direttive: 2011/95/UE ("qualifiche"), 2013/32/UE ("procedure"), "2013/33/UE" (cd. "accoglienza"); regolamenti (UE) n. 604/2013 (cd. "Dublino III") e 603/2013 ("Eurodac").

disciplinati tutti gli aspetti relativi alla presentazione, nel territorio o nelle acque territoriali di uno Stato membro, della domanda di protezione internazionale, alla determinazione dello Stato membro competente all'esame, alla definizione delle condizioni materiali di accoglienza, alle procedure di asilo, fino alle forme di protezione che possono essere riconosciute. Inoltre, l'Unione si è dotata di un Ufficio europeo di sostegno all'asilo (Easo), sostituito nel 2021 dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (Euaa)⁴.

Di fronte alla crisi umanitaria del 2015 l'Unione ha risposto con l'Agenda europea su immigrazione e asilo del 13 aprile 2015, nella quale venivano individuate le azioni da intraprendere nel breve, medio e lungo periodo al fine di evitare ulteriori perdite di vite umane in mare e affrontare le cause profonde dell'emergenza in corso. Nell'immediato veniva previsto l'incremento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, l'assistenza agli Stati maggiormente esposti ad un afflusso massiccio di persone – anche attraverso la ricollocazione dei richiedenti asilo in altri Stati membri –, programmi di *resettlement* e l'avvio di forme di cooperazione con i Paesi terzi per prevenire i viaggi pericolosi. In quanto alle misure da realizzarsi nel medio-lungo periodo, l'Agenda indicava quattro livelli di azione: innanzitutto, ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, in particolare attraverso il distacco di funzionari di collegamento europei per la migrazione presso le delegazioni dell'Unione europea nei Paesi terzi strategici e, più in generale, attraverso la cooperazione allo sviluppo e l'assistenza umanitaria. Il secondo livello di azione era costituito dalla gestione delle frontiere, attività da condurre con l'obiettivo prioritario – almeno sulla carta – di salvare vite umane. A tal fine, erano immaginate azioni quali il rafforzamento di Frontex e il consolidamento delle capacità dei Paesi terzi – in particolare di quelli dell'Africa settentrionale – nella gestione delle frontiere. Il terzo livello di azione riguardava il consolidamento del sistema europeo comune di asilo, ancora caratterizzato da alcune rilevanti criticità, tra cui la mancanza di fiducia reciproca tra gli Stati membri, in particolare per via della frammentazione del sistema, che spinge le persone a presentare la domanda di asilo dove si ritiene di avere maggiori possibilità di successo, alimentando il fenomeno dei movimenti secondari. Veniva dunque posto l'obiettivo di lavorare al miglioramento delle norme sull'accoglienza e sulle procedure, oltre che alla raccolta, da parte dell'Easo, di informazioni più approfondite sui Paesi di origine, in modo da uniformare le decisioni delle autorità competenti. Nell'Agenda veniva anche ipotizzata la revisione del regolamento Dublino, che ha dimostrato gravi problemi di funzionamento. Venivano anche chiamate in causa, quali misure volte a ridurre gli abusi del sistema di asilo, l'identificazione sistematica dei richiedenti asilo e il rilevamento delle impronte digitali. Infine, la quarta azione prioritaria prevista nell'Agenda riguardava la politica di migrazione legale, volta a favorire l'ingresso nel territorio dell'Unione di lavoratori altamente specializzati.

Tra le misure più rilevanti è doveroso richiamare il cosiddetto *approccio hotspot*, da implementarsi alle frontiere esterne di Grecia e Italia, presso punti di crisi dove identificare i richiedenti asilo da indirizzare alla procedura di ricollocazione verso altri Stati membri. In vero, tali centri hanno funzionato sin dal primo momento come sistema di *smistamento*, su una presunzione *prima facie* determinata dalla nazionalità, tra persone che presumibilmente avevano diritto alla protezione internazionale e persone

⁴ Regolamento (Ue) 2021/2303.

che avrebbero dovuto essere avviate alle procedure di rimpatrio. Com'è noto, l'approccio hotspot ha determinato gravi problematiche sia nell'ordinamento ellenico, sia in quello italiano, in special modo sotto il profilo del rispetto dei diritti delle persone, trattenute *de facto* (in assenza di una base legale chiara), sovente in condizioni poco dignitose, senza che venisse garantito loro l'accesso alle informazioni, ai mediatori culturali e al giudice per contestare tale situazione. Sono numerose le sentenze della Corte di Strasburgo che hanno riscontrato la responsabilità dei suddetti Paesi per la violazione dei diritti fondamentali dei migranti.

Con l'Agenda del 2015 la cooperazione con i Paesi terzi diviene strumento prioritario per il conseguimento degli obiettivi della politica di immigrazione, individuati precipuamente nel contenimento degli ingressi attraverso la prevenzione degli arrivi. Il modello di riferimento per strutturare detta cooperazione con i Paesi terzi diviene lo *Statement* concluso dall'Ue con la Turchia il 18 marzo 2016, malgrado le criticità individuate dagli studiosi e dalla società civile.

Il Patto su immigrazione e asilo del 2020

Il quadro sopra delineato è attualmente in fase di riforma in seguito all'adozione da parte della Commissione europea del pacchetto asilo del 2016 e del Patto europeo su immigrazione e asilo del 23 settembre 2020, documento programmatico accompagnato da nove proposte di atti normativi.

Da subito sono stati avviati i negoziati che si sono focalizzati su alcune delle proposte già contenute nel pacchetto del 2016 e su altre presentate al momento. Gli strumenti individuati nel Patto hanno ben poco di innovativo, a differenza di quanto dichiarato dalla Commissione europea: vengono confermati la cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito per il contenimento delle partenze e l'esecuzione dei rimpatri, il rafforzamento della gestione delle frontiere esterne, l'intensificazione dell'azione sui rimpatri e il divieto dei movimenti secondari⁵.

Si vuole da subito evidenziare che il nuovo Patto non interviene su una delle principali lacune della normativa europea in materia di immigrazione, ovvero l'assenza di una disciplina riguardante la migrazione legale, rispetto alla quale si è registrata la riluttanza degli Stati membri sin dai primi tentativi della Commissione europea, negli anni Duemila, di dotare l'Unione di norme in materia. Le istituzioni dell'Ue hanno dimostrato di essere consapevoli che tale lacuna è tra le principali cause di migrazione *irregolare* e del sovraccarico dei sistemi nazionali di asilo, anche in ragione delle politiche restrittive degli Stati membri con riguardo all'ingresso per lavoro, ma non sono riuscite ad imporsi nel dibattito interno⁶. Invero, allo stato attuale, l'Unione non dispone di canali di accesso legale al proprio territorio, né con riguardo a coloro che si spostano per motivi di lavoro, né per i richiedenti asilo. Negli anni più recenti sono stati realizzati alcuni programmi ad hoc di reinsediamento, che hanno consentito l'ingresso, tra il 2016 e il 2021, di circa 80.000 persone bisognose di protezione. Trattasi dell'unica misura adottata in concreto

⁵ Sul Patto si rinvia a C. Favilli, *op.cit.*

⁶ Cfr. PE, *The cost of non-Europe in the area of legal migration*, 14.03.2019; Cese, *Parere del Comitato economico e sociale europeo su «I costi della non immigrazione e non integrazione»*, 22.03.2019. Si rinvia al riguardo alle osservazioni di C. Favilli, *op. cit.*

dall'Unione europea per partecipare alla condivisione delle responsabilità a livello internazionale nell'accoglienza delle persone in fuga.

In linea generale, i negoziati per la riforma del sistema europeo comune di asilo si stanno rivelando lunghi e complessi, per via delle posizioni estremamente differenziate di Parlamento europeo e Consiglio, oltre che delle resistenze degli Stati membri.

Nel dicembre 2022 è stato raggiunto un accordo politico sulle proposte, presentate dalla Commissione europea nel 2016, sulla revisione della direttiva sull'accoglienza dei richiedenti asilo⁷, sul regolamento – che sostituisce la direttiva 2011/95/UE – sulle qualifiche per il riconoscimento della protezione internazionale⁸ e sul regolamento per un quadro europeo di reinsediamento⁹.

In questa sede ci limiteremo ad indicare solamente gli elementi principali di ciascuna delle proposte, rinviando alla letteratura scientifica sul tema per eventuali approfondimenti. Sia chiaro che le proposte avanzate dalla Commissione andrebbero lette congiuntamente, poiché ognuna può determinare delle ripercussioni sul funzionamento delle altre. Ad esempio, alcune delle misure in esse contenute, sommate alle politiche di immigrazione attualmente in vigore, andranno a determinare una riduzione nel numero delle persone che potenzialmente possono beneficiare della protezione internazionale, poiché limiteranno l'accesso al territorio europeo, attraverso la cooperazione con i Paesi terzi ed la *factio juris* del non ingresso¹⁰.

Per quanto concerne la proposta di regolamento sulle qualifiche, l'obiettivo era di superare le criticità derivanti dall'applicazione della direttiva 2011/95/UE, ovvero tassi di riconoscimento della protezione internazionale ancora divergenti tra gli Stati membri, scarsa convergenza per quanto riguarda le decisioni sul tipo di status di protezione concesso in situazioni analoghe, durata difforme dei permessi di soggiorno e accesso ai diritti differenziato tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria. Il primo elemento da evidenziare è il passaggio da una direttiva, che fissa standard minimi, ad un regolamento, che tende invece a uniformare la disciplina negli ordinamenti interni, senza peraltro la necessità di atti di attuazione da parte degli Stati membri. Nondimeno, la scelta in questione ha anche dei risvolti negativi, che preme evidenziare, e che riguardano altresì altre proposte in fase di discussione, ovvero la scelta dei redattori di eliminare la possibilità per gli Stati membri di mantenere standard più elevati nell'ordinamento interno.

Tra gli elementi apprezzabili della proposta, vi è l'estensione della definizione di "familiari" a ricomprendere le coppie formate nel Paese di transito, purché entrambi i coniugi/partner siano presenti in territorio europeo, e i minori, anche se coniugati,

⁷ Proposal for a Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) – Amended mandate for negotiations with the European Parliament, 16282/22, 20.12.2022.

⁷ COM(2016) 466 final, 13.07.2016, p. 4.

⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Admission Framework and amending Regulation (EU) No 2021/1147 of the European Parliament and the Council - Amended mandate for negotiations with the European Parliament, 16281/22, 20.12.2022.

⁹ S. Peers, "The New EU Asylum Laws, part 1: the Qualification Regulation", in *EU Law Analysis*, 30.12.2023.

laddove il matrimonio sia stato contratto in violazione della normativa dello Stato membro relativa all'età in cui è possibile sposarsi. Inoltre, sono state precisate le garanzie per i minori non accompagnati, in particolare con riguardo alla nomina del tutore legale, che dovrebbe avvenire prima possibile.

Per quanto concerne la definizione di "rifugiato", se, da un lato, è stato previsto il soddisfacimento di due approcci – delle caratteristiche protette e della percezione sociale – per applicare il *ground* di persecuzione per appartenenza ad un determinato gruppo sociale, restringendone dunque la portata, nondimeno viene recepita la giurisprudenza della Corte di giustizia resa in materia, introducendo espressamente il divieto di applicare il requisito della riservatezza al fine di diniegare la domanda. Vengono inoltre riviste le norme sull'esclusione, la cessazione e la revoca della protezione internazionale.

Tra le previsioni più problematiche vi sono l'obbligo di far ricadere sul richiedente protezione internazionale l'onere di dimostrare il rischio di persecuzione o danno grave, così come l'estensione dell'istituto della protezione *sur place* anche alle domande iniziali e non solo a quelle reiterate. Inoltre, non sarà più possibile estendere automaticamente la protezione internazionale ai familiari dei beneficiari se non ne soddisfano personalmente i requisiti. Nondimeno, lo Stato membro sarà tenuto a rilasciare a questi ultimi un documento di soggiorno che riconosca gli stessi diritti garantiti al familiare beneficiario di protezione internazionale, anche per quanto concerne la durata. Ancora, viene previsto che lo spostamento non autorizzato nel territorio di altri Stati membri verrà sanzionato con l'azzeramento del periodo necessario all'acquisizione dello status di residente di lungo periodo. Quanto meno, tuttavia, detto periodo sarà calcolato tenendo conto dell'intero tempo di svolgimento della procedura di asilo. Non è stata superata la differenza nella durata dei permessi di soggiorno per i rifugiati (3 anni) e i beneficiari di protezione sussidiaria (2 anni); tuttavia, si è registrato un avvicinamento nei contenuti dei due status.

Fortunatamente, non è stata esclusa la possibilità che gli Stati membri mantengano nel proprio ordinamento ulteriori forme di protezione, su base caritatevole o umanitaria, purché le stesse siano ben differenziate dallo status di rifugiato e dalla protezione sussidiaria, di modo che non si creino sovrapposizioni e ambiguità.

Passando alla proposta di rifusione della direttiva accoglienza¹¹, tra gli elementi da menzionare vi è indiscutibilmente l'estensione della nozione di famiglia, analoga a quella contenuta nella proposta di regolamento qualifiche, e l'obbligo di fornire ai richiedenti informazioni sui diritti loro riconosciuti entro quindici giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale. Inoltre, viene ampliata la categoria delle persone con esigenze speciali, includendovi le persone LGBTIQ, coloro che soffrono di sindrome da stress post-traumatico, le vittime di violenza di genere, di matrimoni forzati o di violenze commesse per motivi di genere, razzismo o religione.

Con riguardo alla libera circolazione, la proposta prevede norme più dettagliate per quanto riguarda l'obbligo per i richiedenti di soggiornare in una determinata regione, al fine di garantire un'equa distribuzione o un trattamento efficiente delle domande.

¹¹ Per un primo commento sulla proposta su cui è stato raggiunto il compromesso politico si rinvia a E. Peers, "The New EU Asylum Laws, part 2: the Reception Conditions Directive", in *EU Law Analysis*, 1.01.2024.

La possibilità di privare della libertà i richiedenti asilo viene confermata, ma viene aggiunta la specifica che ciò non può avvenire sulla base della nazionalità. I motivi alla base della detenzione passano da sei a sette: oltre a confermare quelli già previsti all'art. 8 della direttiva 2023/33/Ue, viene introdotta la possibilità di trattenimento del richiedente per il quale sia stato individuato un luogo specifico di residenza, nei casi in cui lo stesso abbia lasciato tale luogo e sussista il rischio che si renda irreperibile. Inoltre, viene modificata la previsione relativa all'ingresso nel territorio, estendendo l'ipotesi del trattenimento alle procedure di frontiera. Appare rilevante che la proposta chieda agli Stati membri di prevedere espressamente i motivi del trattenimento nella legislazione nazionale, insieme alle misure alternative. Entro 15-21 giorni dovrà essere garantito il diritto di vedere esaminata la privazione della libertà da parte di un giudice e, laddove ciò non avvenga, il richiedente dovrà essere rilasciato. Anche nell'attuale proposta i minori non accompagnati non sono stati esclusi dalle misure di detenzione, sebbene questa sia subordinata ad una serie di condizioni e ad un monitoraggio periodico.

Un altro elemento di novità è la riduzione da nove a sei mesi del periodo di attesa per poter accedere al mercato del lavoro, diritto che non viene meno in fase di ricorso avverso il diniego della domanda. Le condizioni materiali di accoglienza possono essere ridotte se il richiedente dispone di mezzi propri, ma non possono essere chiesti contributi per le cure mediche se le stesse sono previste a titolo gratuito per i cittadini. Degna di nota è altresì la precisazione che nell'alloggio debba essere garantito un livello di vita adeguato. Tuttavia, sono introdotte diverse ipotesi di revoca o riduzione delle condizioni di accoglienza, che riguardano persino l'alloggio, laddove lo Stato membro stia affrontando una crisi migratoria e abbia carenza di soluzioni abitative. In tal caso, devono essere garantite le cure mediche e uno standard di vita compatibile con il diritto dell'Ue, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Venendo alla proposta sul reinsediamento, va dato atto che gli Stati membri hanno espresso numerose riserve su eventuali obblighi a loro carico. Il risultato è un testo che avrà la forma del regolamento, ma che contempla numerose disposizioni di compromesso, anche con riguardo ad aspetti fondamentali, quali la partecipazione stessa degli Stati membri, che avviene su base volontaria, così come il tipo di ammissione e la definizione delle regioni o dei Paesi di partenza, oltre che del contributo che si intende dare rispetto al numero totale di persone reinsediate o ammesse. La proposta specifica altresì che il regolamento "non conferisce ai cittadini di Paesi terzi o agli apolidi il diritto di chiedere l'ammissione o di essere ammessi nel territorio degli Stati membri".

La proposta contempla tre tipologie di programmi: il reinsediamento, che riguarda persone sfollate in un Paese terzo e individuate da Unhcr, alle quali sarà riconosciuta la protezione internazionale; l'ammissione umanitaria, attivata su richiesta di uno Stato membro, su segnalazione di Unhcr, dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo o di un altro organismo internazionale competente, per coloro che, sulla base di una valutazione iniziale, soddisfano i requisiti di inclusione per la protezione nazionale (da accertarsi successivamente all'ingresso nel territorio dello Stato ospitante); e l'ammissione di emergenza, ossia l'ammissione attraverso il reinsediamento o l'ammissione umanitaria di persone con urgenti necessità di protezione giuridica o fisica o con immediate necessità mediche. Per beneficiare del reinsediamento le persone dovranno soddisfare

le condizioni per la protezione internazionale (sono ricompresi anche i rifugiati palestinesi che non beneficiano più della protezione di Unrwa) e rientrare in una delle categorie ritenute vulnerabili, ovvero: donne e ragazze a rischio; minori, compresi i minori non accompagnati; sopravvissuti alla violenza o alla tortura, anche sulla base del genere o dell'orientamento sessuale; persone con esigenze di protezione giuridica e/o fisica, anche per quanto riguarda la protezione dal respingimento; persone con esigenze mediche, anche nel caso in cui le cure salvavita non siano disponibili nel Paese in cui sono stati sfollati; persone con disabilità; o persone che non hanno una soluzione alternativa prevedibile e duratura, in particolare coloro che si trovano in una situazione di rifugiato prolungata. Anche per l'ammissione umanitaria deve essere soddisfatto il primo criterio ed inoltre la persona deve rientrare in una delle categorie di vulnerabili e contemporaneamente essere familiare di un cittadino non-Ue legalmente residente o di un cittadino Ue. La proposta contempla una nozione allargata di famiglia, ricomprendente genitori, fratelli e sorelle, coloro che sono a carico di un genitore o di un figlio a causa di gravidanza, nascita, malattia grave, grave disabilità o vecchiaia. Sono disciplinati altresì i motivi di esclusione ed è precisato che la persona dovrà dare il proprio consenso al trasferimento e potrà revocarlo. La procedura dovrebbe svolgersi in sette-dieci mesi, salvo che in caso di emergenza (un mese). Non è previsto il dovere delle autorità di informare il candidato dell'esito negativo, rispetto al quale non è ammesso il ricorso. Nel caso la procedura vada a buon fine, il richiedente deve essere trasferito entro dodici mesi.

La proposta di regolamento sul reinsediamento è indiscutibilmente un tassello di grande rilievo della politica europea in materia di asilo e immigrazione e contribuirà a favorire viaggi sicuri verso l'Europa, seppure per un numero di persone alquanto modesto. In effetti, la proposta è stata svuotata della portata potenzialmente dirompente se si tiene conto della volontarietà della partecipazione statale. Fortunatamente, la versione finale ha visto venir meno il collegamento – oggetto di accese contestazioni – tra reinsediamento e cooperazione con i Paesi terzi ai fini della gestione della migrazione irregolare: come ribadito costantemente da Unhcr e Parlamento europeo, il reinsediamento è uno strumento umanitario non securitario, volto a favorire spostamenti protetti e un'accoglienza dignitosa e a contribuire alla condivisione delle responsabilità nei confronti delle persone in fuga con i Paesi maggiormente impegnati nell'accoglienza. Va inoltre precisato che se la proposta consentirà di creare vie di accesso legali, nondimeno non dovrà in nessun modo essere interpretata nel senso da negare la possibilità di spostarsi autonomamente, in assenza di un visto di ingresso¹², o di criminalizzare le persone che si spostano secondo tali modalità.

Sarà il Consiglio ad adottare, su proposta della Commissione, il piano biennale di reinsediamento e di ammissione umanitaria, nel quale verrà stabilito il numero di persone da ammettere, indicando la quota di reinsediamento (che non può essere inferiore al 60% del totale), di ammissione umanitaria e di ammissione d'emergenza indicati; i contributi degli Stati membri su base volontaria e l'elenco delle regioni o dei Paesi extra-Ue da cui le persone saranno reinsediate o a cui sarà offerta protezione umanitaria, da individuarsi tenendo conto delle indicazioni di Unhcr.

¹² Cfr. S. Peers, "The New EU Asylum Laws, part 3: the Resettlement Regulation", in *EU Law Analysis*, 2.01.2024.

Il 20 dicembre 2023 Consiglio e Parlamento europeo sono riusciti a raggiungere un accordo politico anche sui cinque regolamenti rimanenti (certamente quelli più spinosi), nello specifico *procedure, gestione della migrazione, screening, Eurodac e situazioni di crisi*¹³. Tale risultato è stato definito dalla Presidente del Parlamento europeo come “[a] major success for Europe”¹⁴. Invero, ad avviso degli osservatori, trattasi indiscutibilmente di un compromesso al ribasso, che ha visto il Parlamento europeo accogliere la gran parte delle proposte avanzate dal Consiglio, in tal modo avallando dei testi (ancora non disponibili) che presentano significative criticità sotto il profilo del rispetto dei diritti umani¹⁵.

Con la riforma si realizzerà l'armonizzazione delle procedure d'asilo e di rimpatrio, degli strumenti di gestione della crisi e dei meccanismi di solidarietà¹⁶. Se, tuttavia, le proposte vanno indiscutibilmente nel senso di garantire che i richiedenti asilo siano trattati in maniera analoga ovunque si trovino, nondimeno non siamo persuasi che tale trattamento sia *equo, adeguato e generoso*, come nelle intenzioni dichiarate dalla Commissione europea¹⁷.

Ad ogni modo, i negoziati continueranno nei prossimi mesi per precisare i contenuti delle proposte. L'obiettivo delle istituzioni europee è l'adozione di tutti i tasselli della riforma entro la primavera 2024, in vista delle elezioni per la nuova legislatura, programmate a giugno. Invero, da più parti è stato espresso l'auspicio, condiviso anche da chi scrive, che la riforma non trovi realizzazione, poiché la stessa andrebbe a detrimento dei diritti delle persone migranti¹⁸. In particolare, si paventa il rischio che venga esteso l'utilizzo della detenzione amministrativa e delle procedure accelerate e di frontiera nei confronti dei richiedenti asilo, anche quando ad essere coinvolti sono dei minori, con la proliferazione di *campi* ai confini, sottratti a qualsivoglia controllo da parte dei difensori dei diritti umani; che vengano realizzati respingimenti arbitrari nelle situazioni di “rischio” individuate dalla Commissione, oltre che di rimpatri verso Paesi che vengono definiti “sicuri” ma nei quali le persone potrebbero subire violenze e persecuzioni; che si realizzino pratiche discriminatorie sulla base della nazionalità – in quanto tali vietate dal regime di Ginevra –, oltre che la negazione dei diritti di difesa. Inoltre, non si avrebbe il superamento del sistema di Dublino, riproponendosi le criticità che hanno caratterizzato la politica di asilo fin dal primo momento. Viene altresì confermato un modello di cooperazione con i Paesi terzi il cui obiettivo è indiscutibilmente l'esternalizzazione non solo della gestione della migrazione, ma anche delle procedure di asilo.

¹³ Sulle difficoltà incontrate per raggiungere un accordo si rinvia a A. Di Pascale, “Verso l'adozione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?”, in *Eurojus.it*, 16.01.2024.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_6708.

¹⁵ Come denunciato dalla società civile in una lettera inviata ai negoziatori, *An open letter to negotiators in the European Commission, the Spanish Presidency of the Council of the European Union, and the European Parliament ahead of the final negotiations on the EU Pact on Migration*, reperibile al link <https://jrseurope.org/en/news/50-ngos-open-letter-to-european-leaders-stand-up-for-human-rights-safety-and-dignity-in-the-migration-pact/>.

¹⁶ D. Vitiello, “L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge”, in *ADiM Blog*, dicembre 2023.

¹⁷ COM(2016) 466 final, *cit.*, p. 3.

¹⁸ Cfr., tra gli altri: *An open letter, op. cit.*; Ecre, *Editorial: Migration Pact Agreement Point by Point*, 9.06.2023.