

IL DECLINO DEL DIRITTO D'ASILO IN EUROPA

Un'analisi delle riforme normative collegate al Patto migrazioni e asilo

Gianfranco Schiavone

«L'inferno dei viventi non è qualcosa che sarà; se ce n'è uno, è quello che è già qui, l'inferno che abitiamo tutti i giorni, che formiamo stando insieme. Due modi ci sono per non soffrire. Il primo riesce facile a molti: accettare l'inferno e diventarne parte fino al punto di non vederlo più. Il secondo è rischioso ed esige attenzione e approfondimento continui: cercare e saper riconoscere chi e cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio»
(Italo Calvino, *La città infernale*, in *Le città invisibili*).

1. Premessa

Da diversi anni è in atto una profonda rivisitazione del sistema europeo di asilo (CEAS) previsto dall'articolo 78 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), ovvero di quel processo, prima di armonizzazione e poi di tentata progressiva unificazione delle normative in materia di asilo dei singoli Stati membri. Il Sistema europeo di asilo è invero da tempo in profonda crisi e già nel 2015 la Commissione europea a guida Juncker avviò, con la "Agenda europea per le Migrazioni"¹, un processo complessivo di riforme che però

¹ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, agenda europea sulla

naufragò interamente in quanto non si trovò tra gli Stati alcun accordo sulle proposte di riforma normative più rilevanti.

Nel settembre 2020 la nuova Commissione europea a guida Von der Leyen presentò il proprio nuovo pacchetto di riforme contenente diverse proposte legislative, noto con il nome di proposta di “Patto sull’immigrazione e l’asilo”². Se la questione del rispetto dei diritti fondamentali della persona nel sistema europeo di asilo è sempre stata molto complessa³, le proposte di riforma collegate al Patto, come illustrerò di seguito, sono quasi interamente frutto di un approccio fortemente regressivo⁴; non potendo formalmente cancellare il diritto d’asilo dall’ordinamento giuridico, l’Unione europea si è data l’obiettivo di ridurre il più possibile l’effettivo accesso a tale diritto fondamentale che rimane solennemente proclamato come inviolabile, mentre nella realtà se ne minano progressivamente le fondamenta. Il percorso istituzionale avuto dalle proposte di riforma collegate al Patto è stato accidentato e ancora a metà del 2024 c’era molta incertezza sull’effettiva possibilità di chiudere gli accordi politici necessari a varare i diversi testi di riforma. La concreta possibilità che la legislatura europea si chiudesse per la seconda volta senza conseguire alcuna riforma ha prodotto nell’ultimo semestre della precedente Legislatura una brusca accelerazione che è stata resa possibile in ragione della scelta presa anche da gruppi politici il cui approccio era stato a lungo molto critico, che giungere ad un accordo fosse una priorità inderogabile. Per dirla con uno slogan: meglio un pessimo Patto che nessun Patto, per evitare forti ricadute disgregative sull’assetto stesso dell’Unione.

Poiché nel campo dell’immigrazione e dell’asilo le spinte centrifughe nell’Unione risultano oggettivamente molto forti, va riconosciuto che questa valutazione non era del tutto irragionevole; tuttavia, ad avviso di chi scrive, forse a causa di una ridotta volontà/capacità di mediazione politica, l’esito finale del compromesso è risultato così basso che non mi è possibile dare una valuta-

migrazione, Bruxelles 13.05.2015, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>.

² EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions on a New Pact on Migration and Asylum, COM/2020/609 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>.

³ CHIARA FAVILLI, “L’Unione che protegge, l’Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo”, in «Questione Giustizia», n. 2/2018, pp. 20-43.

⁴ GIANFRANCO SCHIAVONE, “Le sfide del diritto d’asilo nell’Italia e nell’Europa di oggi”, in FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d’asilo Report 2023, Liberi di scegliere se migrare o restare*, Tau ed., 2023, pp. 149-169.

zione neppure moderatamente positiva dell'avvenuta riforma del CEAS, il cui via libera è stato raggiunto il 20 dicembre 2023, pressoché all'ultimo minuto della legislatura in chiusura, quando il Consiglio e il Parlamento europeo conseguono dunque un accordo sui dieci testi normativi che ridisegnano l'intero quadro del sistema d'asilo europeo. Il Parlamento europeo, nonostante le dure critiche da parte delle organizzazioni non governative⁵, ha dunque votato il pacchetto di riforme, pur con rilevanti dissidi all'interno delle diverse famiglie politiche che lo compongono, nell'aprile 2024. Infine, dopo la scontata approvazione del Consiglio, tutti i nuovi Regolamenti nonché la Direttiva rifusa sulle misure di accoglienza, sono stati pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell'UE del 22 maggio 2024.

I testi che compongono il nuovo quadro del CEAS sono ben 10; si tratta di nove Regolamenti e di una sola Direttiva, quella sull'accoglienza, che viene modificata (nel linguaggio tecnico-giuridico si utilizza il termine "rifusa") rispetto a quella vigente.

I testi di riforma sono dunque:

- il Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce Eurodac;
- il Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione;
- il Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera;
- il Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria;
- il Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo;
- il Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne,
- il Regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento e del Consiglio recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818 allo

⁵ STEFANIA DALL'OLIO, "Il Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo sul banco di accusa delle ONG, Osservatorio sulle ONG" in «Rivista online Ordine internazionale e diritti umani», n. 3/24, in <https://www.rivistaidu.net/osservatori-sulle-ong/>.

scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne;

- il Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione;
- il Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento 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;
- la Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

L'intera riforma del CEAS si attuerà tra giugno o luglio 2026, ad eccezione di singole disposizioni che recano un termine di applicazione diverso e del Regolamento sul reinsediamento la cui attuazione è invece immediata. In particolare, per quanto attiene al Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (che sostituisce il Regolamento c.d. Dublino III), diverse previsioni si applicheranno già dal prossimo 11 giugno (si veda art. 85). Il termine di recepimento dell'unica Direttiva rifiuta, quella sull'accoglienza, è, invece, fissato al 12 giugno 2026.

Per quale ragione si prevede una tempistica così estesa tra l'approvazione e l'effettiva completa attuazione delle nuove normative? È la Commissione europea stessa a chiarirlo nel Piano di attuazione del Patto⁶, nel quale evidenzia come *«Il piano di attuazione comune adotta un approccio pragmatico e si concentra su aspetti fondamentali che gli Stati membri devono prendere in considerazione nell'elaborazione dei piani di attuazione nazionali e che devono essere realizzati a livello nazionale e di Unione affinché il patto sulla migrazione e l'asilo diventi operativo entro la metà del 2026. Fornisce il quadro per un programma di lavoro congiunto per i prossimi due anni, compresi i risultati tangibili giuridici e operativi, le strutture di discussione e il sostegno operativo e finanziario. La logica del piano di attuazione consiste nell'essere un piano comune: comune a tutti gli Stati membri, comune a tutti gli strumenti legislativi del patto sulla migrazione e l'asilo che devono essere attuati, e inteso a conseguire l'obiettivo comune di creare un sistema ben preparato entro la fine del periodo di transizione».*

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, Bruxelles, 12.6.2024 COM(2024) 251 final.

Il Piano di attuazione si struttura sul seguente cronoprogramma:

- entro il 1° luglio 2024 gli Stati membri devono istituire strutture nazionali di coordinamento e nominare il coordinatore nazionale;
- entro il mese di ottobre 2024 gli Stati membri devono presentare alla Commissione il progetto di piano di attuazione nazionale ed entro il 12 dicembre 2024 gli Stati membri devono comunicare alla Commissione i rispettivi piani di attuazione nazionali;
- entro il primo semestre del 2025 la Commissione adotterà la decisione di assegnazione dei fondi nell'ambito dei programmi nazionali nel contesto della revisione intermedia del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e dello strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (BMVI);
- entro il primo semestre del 2025 la Commissione assegnerà agli Stati membri una parte dei finanziamenti provenienti dalla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale (QFP) e gli Stati membri dovrebbero avviare appalti per l'acquisto di attrezzature e attività di costruzione delle nuove strutture di accoglienza/detenzione;
- entro luglio 2026 gli Stati membri dovrebbero dunque essere pronti ad applicare il patto sulla migrazione e l'asilo.

Diversamente da quanto avvenuto in passato con l'adeguamento delle singole legislazioni nazionali al nuovo quadro normativo europeo, l'implementazione delle nuove normative scaturite dal Patto va pertanto ben oltre le modifiche da apportare ai rispettivi quadri giuridici nazionali e il conseguente adeguamento delle rispettive norme legislative e amministrative. Come la stessa Commissione fa osservare l'attuazione del nuovo quadro normativo richiede «*un adeguamento dei flussi di lavoro amministrativi, delle procedure operative standard e dei protocolli*» nonché in modo particolare per un paese come l'Italia, la «*individuazione delle esigenze in termini di infrastrutture e attrezzature e delle eventuali esigenze in materia di logistica, per quanto riguarda, ad esempio, le infrastrutture fisiche per l'accoglienza e il trattenimento nel territorio e alle frontiere*».

Quale siano gli obiettivi prioritari della riforma del CEAS è indicato in modo netto già nelle prime righe del citato Piano della Commissione dove si legge che «*la riforma della politica in materia di migrazione e asilo prevista dal patto sulla migrazione e l'asilo rappresenta una svolta storica. Fornisce all'UE il quadro giuridico e gli strumenti per rendere ancora più efficace la gestione delle sue frontiere esterne e istituire procedure rapide ed efficienti per l'asilo e il rimpatrio, disponendo nel contempo garanzie solide. Mette in atto un sistema equo ed efficace di solidarietà e responsabilità per consentire una gestione collettiva della*

migrazione, nel contesto della quale nessuno Stato membro sia lasciato solo sotto pressione». Ciò che colpisce in tale testo non è tanto lo scontato linguaggio retorico, bensì il fatto che in modo indubbiamente chiaro la Commissione sveli in poche parole quali siano gli obiettivi dominanti, se non unici, della riforma, ovvero schiacciare l'intero sistema del diritto d'asilo sul binomio procedura di frontiera/rimpatri.

Come vedremo di seguito il pacchetto di riforma del CEAS non affronta infatti nessuna delle grandi questioni che hanno afflitto il sistema negli ultimi decenni: non le irrisolte stridenti difformità tra i diversi Paesi dell'Unione per ciò che riguarda la concreta attuazione dei criteri di riconoscimento della protezione internazionale; non la qualità dei procedimenti di esame delle domande di protezione da parte di organismi avanti caratteristiche di indipendenza rispetto a pervasive influenze politiche (il caso italiano sotto il profilo della scarsa indipendenza e terzietà rispetto all'indirizzo politico del momento, è quanto mai emblematico); non le difformità macroscopiche tra i sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo nei diversi Stati dell'Unione, nonché la durata e l'efficacia dei programmi di integrazione sociale dei titolari di protezione; non il rispetto del diritto ad un ricorso effettivo, che, come si vedrà in seguito, vede invece subisce un ulteriore grave compressione con il Regolamento (UE) 2024/1348. Del tutto estraneo all'orizzonte della riforma è rimasto altresì il nodo della protezione da assicurare ai cosiddetti migranti ambientali nonostante l'importanza cruciale di tale tematica e le questioni giurisprudenziali più volte sollevate dai diversi Tribunali in diversi Stati dell'Unione⁷.

Esaminare uno per uno tutti i testi normativi, oltre che noioso per il lettore, necessiterebbe di uno spazio editoriale che va oltre i limiti del presente capitolo. Per tale ragione nella parte che segue sceglierò di analizzare le tematiche che ritengo maggiormente cruciali, procedendo non testo per testo, ma per questioni cruciali, nella consapevolezza che l'analisi sarà inevitabilmente parziale e che alcuni temi pur importanti non saranno trattati affatto. Uno dei temi che non tratterò, ma che segnalo all'attenzione per la sua rilevanza, è la riforma del vigente Codice Schengen realizzata anch'essa a fine della scorsa Legislatura⁸.

⁷ CHIARA SCISSA, "Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce", in «Questione Giustizia», 17.05.21, https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2886/articolo_scissa_final.pdf; MARTA FERRARI, "Il cambiamento climatico quale causa delle migrazioni forzate: un fenomeno ancora troppo trascurato", in «Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale», Fascicolo n. 1/2024, in <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2024/03/Ferrari-BlogDUE.pdf>.

⁸ Regolamento (UE) 2024/1717 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice dell'Unione relativo

2. La procedura accelerata e il trattenimento: il rovesciamento della regola nella sua eccezione

Secondo il considerando (58) del Regolamento (UE) 1348/2024 *«la procedura di asilo e di rimpatrio alla frontiera dovrebbe servire a valutare rapidamente in linea di principio, alla frontiera esterna, se la domanda è infondata o inammissibile, così da poter rimpatriare prontamente le persone che non hanno diritto di soggiornare, nel pieno rispetto del principio di non respingimento, garantendo nel contempo che le persone la cui domanda è fondata siano incanalate nella procedura ordinaria e possano accedere rapidamente alla protezione internazionale. Per poter valutare l'ammissibilità della domanda gli Stati membri dovrebbero pertanto poter imporre ai richiedenti protezione internazionale di soggiornare, come regola generale, alla frontiera esterna o in prossimità»*.

Nel nuovo approccio normativo la procedura ordinaria (l'unica nella quale non vi sono forti compressioni delle garanzie procedurali) può essere applicata solo dopo che è stata fatta una valutazione sulla non inammissibilità e non infondatezza della domanda di asilo presentata dal cittadino di un paese terzo. Tuttavia non si prevede, né nel Regolamento procedure, né nel nuovo Regolamento (UE) 2024/1347 sulle qualifiche, l'istituzione di una sorta di pre-esame di merito di tutte le domande di asilo solo ad esito del quale la procedura si suddivide in esame ordinario o in un esame accelerato. La scelta sulla suddivisione tra le due procedure non viene dunque connessa funzionalmente ad un esame *prima facie* effettuato dall'organo di valutazione del merito delle domande, bensì si basa sull'applicazione di criteri generali precostituiti. Infatti *«gli Stati membri dovrebbero valutare la domanda con procedura di frontiera quando il richiedente rappresenta un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico; quando si ritiene che il richiedente, dopo aver avuto la piena opportunità di dimostrare un valido motivo, abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti relativi alla sua identità o alla sua cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente; quando la domanda è probabilmente infondata perché il richiedente è cittadino di un paese terzo per il quale la proporzione di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20 % del numero totale di decisioni che riguardano tale stesso paese. Al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione dell'articolo 50, comma terzo, del presente regolamento, è opportuno attribuire alla Commissione competenze di esecuzione. In altri casi, ad*

al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401717.

esempio quando il richiedente proviene da un paese di origine sicuro o da un paese terzo sicuro, il ricorso alla procedura di frontiera dovrebbe essere facoltativo per gli Stati membri» (considerando 60).

Altresì «lo scopo della procedura di frontiera è, tra l'altro, quello di consentire una rapida valutazione delle domande probabilmente inammissibili o infondate, al fine di consentire il rapido rimpatrio delle persone che non hanno diritto di soggiornare, tale procedura non dovrebbe essere applicata o dovrebbe cessare di applicarsi qualora l'autorità accertante reputi non applicabili o non più applicabili i motivi di rigetto della domanda per inammissibilità o i motivi di applicazione della procedura d'esame accelerata» (considerando 64).

Le fattispecie legittimanti l'applicazione della procedura accelerata di frontiera disciplinate dall'art. 42 del Regolamento procedure sono assai disperate; a parte la possibilità che il richiedente sia un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico degli Stati membri, possiamo raggruppare in tre gruppi le altre fattispecie: quelle che fanno riferimento al merito della domanda (incoerenza e contraddittorietà della domanda in sede di presentazione, assenza di alcun riferimento ai motivi di protezione, reiterazione della domanda); quelle che rinviando alle condotte attribuite all'individuo (elusione dei controlli, presentazione di notizie o documenti falsi al solo scopo di indurre in errore le autorità, tardività nella presentazione della domanda anche allo scopo di ostacolare l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento); infine quelle applicate in modo del tutto automatico sulla base di caratteristiche che nulla hanno a che fare né con una pre-valutazione di merito, né con la condotta dell'individuo, ovvero la provenienza da Paese considerato di origine sicuro o la provenienza da «un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20 %, tranne se l'autorità accertante valuti che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive» (art. 42 par. 1 lettera j).

Come si può vedere, l'applicazione delle procedure speciali di frontiera prevede situazioni tra loro del tutto eterogenee rispetto alle quali si procede da un lato applicando rigidi automatismi che stridono con la natura di fondo del diritto d'asilo che richiede l'accertamento delle posizioni individuali e dall'altro lasciando enorme discrezionalità alle autorità di polizia nel valutare se e quando

applicare le procedure di frontiera. L'autorità che valuta nel merito le domande non viene coinvolta se non a valle, ovvero non decide né se, né quando applicare una procedura accelerata, ma si limita ad esaminare le domande che l'autorità di pubblica sicurezza ha già deciso che vengano trattate in procedura accelerata. Non si tratta solo di svilimento della funzione dell'autorità accertante, ma di un'impostazione rigida che presenta un elevatissimo livello di errori: chiunque abbia una competenza e un'esperienza, anche minima, in materia di asilo, sa perfettamente che i concetti che vengono usati con disinvoltura dal nuovo testo normativo sono scivolosissimi e che il margine di errore è enorme; una dichiarazione può apparire incoerente e contraddittoria a seconda del contesto in cui viene resa, della presenza (e qualità) di un servizio di interpretariato e della presenza di condizionamenti esterni. Le verbalizzazioni delle domande di asilo vengono purtroppo abitualmente prese in contesti del tutto inadatti (stazioni di polizia, luoghi di sbarco dove vige una situazione di assoluta promiscuità, luoghi di detenzione et.) nei quali colui che è stato vittima di pregresse torture e trattamenti inumani e degradanti subisce una ri-traumatizzazione che ostacola il formarsi di una narrazione coerente e non contraddittoria.

La nozione che a mio avviso più stupisce dell'intero Regolamento (e forse dell'intera riforma del sistema asilo) è l'automatica applicazione della procedura accelerata nei riguardi di coloro che provengono da un Paese per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20%, senza che si preveda alcuna possibilità di effettuare una verifica della concreta condizione individuale del richiedente e valutare sulla base di essa se applicare o meno al caso concreto una procedura accelerata di esame della sua domanda di asilo. La schematica e rigida disciplina introdotta dal Regolamento non tiene in alcuna considerazione né la provenienza, né l'appartenenza etnica, religiosa, politica del richiedente, né la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale, né alcun'altra caratteristica e condizione. Neppure lascia agli Stati la possibilità di valutare se applicare o meno la fattispecie: quella che potremmo chiamare la regola del 20% (persino la sua definizione linguistico-concettuale appare difficile) rientra infatti tra le fattispecie per le quali l'applicazione della procedura accelerata di frontiera è obbligatoria ai sensi dell'art.45 del Regolamento (UE) 1348/2024.

Si potrebbe obiettare che la nozione non opera, come prevede la seconda parte dell'art. 42 par.2 lettera j sopra richiamato, se il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20%, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo

grado e decisioni definitive. Il testo normativo risulta però del tutto privo di rigorosi paletti che lo definiscono, ovvero del necessario requisito della tassatività. Viene in tal modo introdotto nell'ordinamento giuridico «*un criterio statistico di meritevolezza della pretesa in un giudizio individuale ed ex ante imprevedibile nei risultati*»⁹ che non appare compatibile con l'obbligo da parte dello Stato di condurre un esame equo e completo della domanda di asilo su base individuale. L'incoerenza logica della cosiddetta regola del 20% risulta ancor più chiara se si considera che essa non si sovrappone né sostituisce la nozione di paese di origine sicuro che continua ad essere prevista dal nuovo Regolamento all'art.61 in base al quale un Paese di origine può essere designato sicuro soltanto se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono persecuzioni né alcun rischio reale di danno grave come definito dal nuovo Regolamento sulle qualifiche.

Perché l'applicazione della procedura accelerata di frontiera in luogo di quella ordinaria è così importante? L'attento lettore avrà subito colto che non si tratta solo di velocità o priorità nell'esame delle domande, bensì di applicazione di garanzie procedurali che investono almeno i seguenti quattro profili:

- 1) i richiedenti asilo sottoposti alla procedura di frontiera non hanno diritto di accedere al territorio dello Stato, salvo venga superato il termine di dodici settimane e la domanda di asilo non sia stata ancora esaminata;
- 2) i richiedenti sottoposti alla procedura di frontiera sono tenuti a soggiornare in strutture ubicate alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, o in altri luoghi designati sul proprio territorio, con applicazione di forme più o stringenti di trattamento;
- 3) nell'ambito della procedura di frontiera l'autorità accertante può decidere sull'ammissibilità della domanda di protezione internazionale; nel caso la domanda sia dichiarata inammissibile essa non viene esaminata nel merito;
- 4) il diritto ad un ricorso effettivo in caso di procedura di frontiera risulta fortemente indebolito, sia per ciò che attiene i tempi per l'impugnazio-

⁹GIULIA PERIN, "Sequestro è un Patto. Prime riflessioni a seguito dell'approvazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo", in «Questione Giustizia», Speciale 2/2024, "Immigrazione in Europa e diritti fondamentali. Quale progetto per la prossima legislatura europea?", in «Questione Giustizia», luglio 2024 <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/se-questo-e-un-patto-prime-riflessioni-a-seguito-dell-approvazione-del-patto-europeo-sulla-migrazione-e-l-asilo>.

ne, che possono essere anche estremamente brevi, sia per ciò che attiene la mancanza di un effetto sospensivo automatico del ricorso stesso.

L'art. 46 del Regolamento procedure, con un testo lapidario che prevede che «*la capacità adeguata a livello dell'Unione è considerata pari a 30.000*», fissa il numero complessivo di richiedenti cui, in ogni dato momento, va applicata la procedura di asilo in frontiera e dunque l'eventuale successiva procedura di rimpatrio in frontiera oggetto del Regolamento (UE) 2024/1349. Il successivo articolo 47 paragrafo 1 prevede che «*la Commissione fissa inoltre, mediante atti di esecuzione, il numero massimo di domande che uno Stato membro è tenuto a esaminare con procedura di frontiera ogni anno*». Tale numero viene determinato sulla base di un mero calcolo aritmetico ottenuto «*moltiplicando il numero di cui all'articolo 46 per la somma degli attraversamenti irregolari della frontiera esterna, degli arrivi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso e dei respingimenti alle frontiere esterne nello Stato membro interessato nell'arco dei tre anni precedenti e dividendo il risultato ottenuto per la somma degli attraversamenti irregolari della frontiera esterna, degli arrivi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso e dei respingimenti alle frontiere esterne nell'Unione nel suo insieme nell'arco dello stesso periodo stando agli ultimi dati Frontex ed Eurostat disponibili*» (art. 47 par.4). Se tuttavia uno Stato membro raggiunge il numero massimo di domande in procedura di frontiera che gli è assegnato, non è più tenuto a espletare per le altre domande le stesse procedure di frontiera applicando la sopra esaminata “regola del 20%” né è tenuto a farlo in relazione ad altre fattispecie dovendo mantenere sempre la procedura di frontiera stessa nel solo caso in cui il richiedente sia un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Dall'analisi emerge come la norma appaia del tutto carente di una struttura logico-giuridica in quanto la libertà data agli Stati di non applicare la procedura accelerata se si è raggiunto il numero ritenuto “adeguato” determina irragionevoli disparità di trattamento tra richiedenti asilo che appartengono alle medesime fattispecie. Il trattamento equo ed imparziale di una domanda di asilo non viene dunque più a dipendere da una norma giuridica generale ed astratta, ma dal verificarsi o meno di fatti empirici e dalla variabilità delle volontà politiche.

L'obiettivo finale dell'intera riforma normativa risulta dunque quello di applicare la procedura accelerata di frontiera nel maggior numero possibile di casi, e potenzialmente per tutte o quasi le domande. In ragione delle sue garanzie ridotte la procedura accelerata di frontiera dovrebbe essere applicata solo in casi strettamente limitati e ove ritenuto che ciò sia strettamente necessario sulla base di una valutazione caso per caso. Nel nuovo approccio la logica viene però interamente rovesciata: la procedura accelerata diviene la procedura da applicare

in via ordinaria, mentre la procedura ordinaria va applicata a situazioni limitate e residuali.

Come sopra richiamato, l'applicazione della procedura speciale si lega ad un aumento delle ipotesi di applicazione di misure di limitazione della libertà nei confronti dei richiedenti asilo i quali secondo la riforma verranno confinati fino a 12 settimane (estensibili a 16 settimane in caso si preveda un loro trasferimento coattivo in altro Stato membro considerato competente a esaminare la loro domanda di asilo) dentro strutture ad hoc ubicate nelle aree di frontiera ma che possono invero sorgere ovunque in qualsiasi area del Paese membro, in caso di asserita necessità. La stessa nozione di luogo di frontiera, per le finalità del trattamento della condizione dei rifugiati, si dilata al di là dello spazio fisico dell'area di confine esterno dell'UE potendo l'asserito centro di frontiera sorgere in qualunque area del territorio dello Stato membro.

La definizione di trattenimento non subisce modificazioni nella nuova Direttiva rifiuta sulle misure di accoglienza, ovvero la Direttiva (UE) 2024/1346¹⁰ che per trattenimento intende «*il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione*» (art. 2 punto 9). Rimane altresì inalterato il principio in base al quale «*gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente o sulla base della sua nazionalità*» (art. 10 par. 1), nonché l'obbligo di prevedere nella propria le alternative alle misure di trattenimento. Il trattenimento rimane in particolare opzione del tutto residuale applicabile ai «*richiedenti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento*» (considerando n. 26). Anche se la Direttiva accoglienza rifiuta (art. 10 par. 4) non impone alcun obbligo agli Stati di applicare delle misure di trattenimento in caso di procedura accelerata di frontiera, rimanendo una mera facoltà, il reale Il mantenimento di un'impostazione che concepisce il trattenimento solo in circostanze eccezionali appare tuttavia in chiaro contrasto con la possibilità di applicare il trattenimento durante la procedura di frontiera di cui, come si è sopra evidenziato, si prevede un'applicazione estesissima.

Sul delicatissimo crinale dell'applicazione più o meno rigorosa o estesa del trattenimento, anche in sede di applicazione della nuova procedura di screening

¹⁰ ECRE, Comments on the Directive (EU) 2024/1346 of the European parliament and of the Council of 14 May 2024 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), September 2024.

prevista dal Reg. (UE) 2024/1352¹¹, si apriranno dunque problematiche giuridiche interpretative destinate ad assumere un rilievo ben maggiore di quanto non sia avvenuto nel passato; se infatti gli Stati tenderanno (come già ora stanno facendo in modo diffuso) a prevedere meccanismi pressoché automatici e generalizzati di trattenimento per tutte le procedure di frontiera eludendo in tal modo i principi di eccezionalità e proporzionalità del trattenimento, spetterà al controllo giurisdizionale fornire delle interpretazioni delle norme sulla limitazione della libertà del richiedente che non svuotino di qualsiasi significato l'eccezionalità del trattenimento, specie nella forma di limitazione della libertà personale, e che si collochino all'interno del sistema di tutela delle libertà fondamentali garantite nella stessa Unione Europea¹². Come si è visto infatti il richiedente asilo viene spinto dalla procedura accelerata di frontiera in una sorta di limbo nel quale i suoi diritti vengono drasticamente ridotti e le garanzie procedurali vengono compresse. I suoi contatti con l'esterno vengono impediti, così che la condizione oggettiva del richiedente sembra divenire sempre più simile a quella del recluso o dell'internato; eppure si tratta di una persona non solo non ha commesso alcun grave reato, ma la cui condotta (il viaggio "irregolare") in linea generale è stata unitamente finalizzata ad esercitare il suo diritto a chiedere asilo. Va richiamata in questa riflessione una consolidata interpretazione dottrinale e giurisprudenziale¹³ dell'articolo 31 della Convenzione di Ginevra che proibisce agli Stati di applicare sanzioni penali agli stranieri che giungono "irregolarmente" nel loro territorio allo scopo di chiedere asilo senza indugio in base alla quale tale divieto si estende anche a quelle forme di sanzione che sono rappresentate dalle misure "amministrative" di limitazione della libertà. Il ricorso a tali limitazioni va sempre considerata una misura applicabile solo a casi eccezionali (es. ragioni di sicurezza dello Stato) a seguito di un esame caso per caso, sulla base di criteri stabiliti in modo tassativo dalla legge. La detenzione o qualsiasi altra forma di restrizione della libertà non dovrebbe inoltre mai essere applicata per motivi etnici, nazionali o di deterrenza o solo perché la persona è un richiedente asilo.

¹¹ ECRE, Commentary: An Analysis of the Fiction of Non-entry as Appears in the Screening Regulation, 16th September 2022.

¹² ELEONORA CELORIA, "Stranieri trattenuti alle frontiere esterne dell'Unione: il quadro di garanzie individuato dalla Corte di giustizia e le sfide del Nuovo patto sulle migrazioni e l'asilo", in «European Papers», 27.01.2021 - <https://www.europeanpapers.eu/es/europeanforum/stranieri-trattenuti-frontiere-esterne-unione-quadro-di-garanzie>.

¹³ CATHRYN COSTELLO - YULIA IOFFE - TERESA BÜCHSEL, "Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees", in «Legal and Protection Policy Research Series», University of Oxford, July 2017 in <https://www.refworld.org/reference/lpprs/unhcr/2017/en/122597>.

La riforma del sistema asilo per come si è delineato potrebbe altresì sollevare profili di contrasto con la stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo; è indubbio che essa autorizza la temporanea detenzione di una persona «*per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione*» (CEDU, art. 5, par. 1 lettera f), ma chi presenta senza indugio una domanda di asilo in base alle circostanze in cui si trova, alla frontiera sul territorio, a maggior ragione, se l'ingresso nel territorio è avvenuto a seguito di operazioni di soccorso in mare, non dovrebbe essere equiparato a colui che tenta di entrare/è entrato illegalmente nel territorio di uno Stato senza averne titolo. Ritengo pertanto che non dovrebbe essere possibile applicare procedure di frontiera e misure di limitazione della libertà ai richiedenti asilo che si trovano in tali circostanze.

Fondato mi sembra dunque il timore che la riforma del CEAS abbia tra i suoi inammissibili fini quello di rendere ordinario e diffuso il ricorso a strutture detentive/semi detentive che, assumono almeno in parte la natura concentratoria dei cosiddetti campi di confinamento sostenuti dall'Unione nell'ambito delle sue politiche di esternalizzazione delle frontiere ed ubicati in Paese terzi, che, insieme ad altri autori, ho analizzato nel saggio “Chiusi Dentro”, cui rinvio per un ulteriore approfondimento¹⁴.

Nel nuovo CEAS la cosiddetta finzione giuridica di non ingresso trova larga applicazione nel contesto di una decisione sul diritto di un richiedente di entrare nel territorio di uno Stato membro. Considerato che è comunque prevista la possibilità, in casi che dovrebbero essere eccezionali, di imporre delle misure di trattenimento, ci si deve chiedere quale sia la finalità che viene perseguita ricorrendo a tale finzione giuridica e perché appare necessario attuare una disarticolazione tra la presenza fisica sul territorio e la nozione giuridica di presenza¹⁵. Lo scopo generale delle finzioni giuridiche nell'ordinamento è quello di rimediare un danno o impedire che si verifichi un fatto negativo (*in fictione semper subsistit aequitas*), mentre nella finzione giuridica del non ingresso non mi sembra si possa rinvenire la sussistenza di una legittima finalità di tutela di determinate posizioni giuridiche, bensì, al contrario, emerga come l'alterazione della realtà fattuale data dall'applicazione della finzione giuridica abbia come

¹⁴ GIANFRANCO SCHIAVONE, “Il sistema dei campi di confinamento”, in RIVOLTI AI BALCANI, *Chiusi Dentro*. ed. Altreconomia, 2024, pp. 25-61.

¹⁵ FRANCESCA RONDINE, “La finzione giuridica di non ingresso nel nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo: detenzione sistematica ai confini dell'Europa”, in «Annuario ADiM», 2022 pp. 491-499.

unico scopo quello di comprimere le garanzie riconosciute alla persona dall'ordinamento in quanto il nuovo Regolamento (UE) 2024/1349 che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera consente agli Stati di poter procedere, di procedere, in caso di rigetto definitivo della domanda di asilo, all'adozione di un provvedimento di respingimento alla frontiera e non di espulsione dal territorio eludendo in tal modo le (già scarse) garanzie previste dalla normativa europea sui rimpatri stabilite dalla Direttiva 115/CE/2018. Emerge dunque l'interrogativo, sia giuridico che etico, se sia ammissibile procedere a una così forte compressione dei diritti di un individuo solo per tentare di conseguire l'obiettivo di una maggiore efficienza del sistema degli allontanamenti forzati i quali, come è noto, sono largamente inefficaci in tutta l'Unione (gli allontanamenti effettivamente realizzati, compresi quelli volontari, rappresentano il 17% di tutte le decisioni di rimpatrio emesse nell'Unione)¹⁶.

Il Governo italiano si è già affrettato ad usufruire delle nuove possibilità che le riforme sopra indicate gli consentiranno di realizzare nel prossimo futuro e ha modificato velocemente la normativa interna con l'emanazione del D.L. n. 142 dell'11 ottobre 2024¹⁷ (mentre questo libro va in stampa il DL è ancora in sede di conversione in legge e pertanto il testo potrebbe cambiare), prevedendo che la procedura di frontiera produca gli effetti del provvedimento di respingimento differito di cui all'articolo 10, comma 2, lettera b-bis) del T.U. Immigrazione nei confronti di tutti coloro che sono stati rintracciati, anche a seguito di operazioni di ricerca o soccorso in mare. Ritengo si tratti di una norma viziata da illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in quanto tale previsione non è ammessa dal vigente diritto dell'Unione e non è neppure prevista dalla riforma del CEAS di cui si darà attuazione nel 2026. La procedura accelerata di frontiera si può infatti applicare qualora il richiedente sia entrato illegalmente nel territorio di uno Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e, senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità competenti o non ha fatto domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso. Il diritto UE esclude quindi del tutto la previsione di un'automatica e generalizzata applicazione della procedura di frontiera a chiunque sia stato soccorso in mare, come invece vuole introdurre il Governo italiano.

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, Statistiche sulle Migrazioni in Europa, 2023 in https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it.

¹⁷ Conversione in legge del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, lavori preparatori, Camera dei Deputati, atto 2088 in <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2088>.

Il diritto ad un ricorso effettivo continua ad essere riconosciuto, nel nuovo Regolamento sulle procedure, quale principio fondamentale della procedura di riconoscimento della protezione internazionale; tuttavia nel nuovo testo vengono inserite limitazioni ed ipotesi derogatorie che finiscono per svuotare lo stesso principio generale proclamato. L'art. 67 par. 7 del nuovo Regolamento sulle procedure prevede infatti che in caso di applicazione della procedura accelerata di frontiera il tempo per impugnare il provvedimento di rigetto della domanda di asilo vada da un minimo di cinque giorni a un massimo di dieci giorni. Si tratta di un termine incredibilmente breve se si considera la complessità di una procedura di impugnazione in materia di asilo; una brevità che scivola rapidamente nell'impossibilità di agire a propria tutela nel caso il richiedente asilo sia soggetto a una misura di trattenimento. Come potrebbe infatti la persona coinvolta reperire un avvocato di fiducia, la cui sola ricerca di disponibilità può richiedere giorni se si è in condizioni di libertà, e diventa *de facto* impossibile se si è ristretti in una struttura, esporre al legale i fatti (con l'ausilio di quale interprete posto che non viene fornito al richiedente?) in modo da permettere allo stesso di predisporre e depositare un ricorso ben strutturato, in cinque giorni? Il fatto che in caso di procedura ordinaria il termine previsto vada da un minimo di due settimane a un massimo di un mese non fa altro che sottolineare la drastica e irragionevole disparità di trattamento esistente tra le due procedure. Ai sensi dell'art. 68 par. 3 del Regolamento l'impugnazione del rigetto della domanda di asilo non configura per il ricorrente un diritto di rimanere nel territorio dello Stato se è stata applicata la procedura di frontiera, ad eccezione dei minori non accompagnati. Tuttavia il richiedente può chiedere al giudice dell'impugnazione di autorizzare la permanenza nel territorio; nelle more della decisione su tale istanza il richiedente non può essere allontanato.

3. Le ulteriori compressioni delle garanzie procedurali nel Regolamento crisi e strumentalizzazione

Il Regolamento (UE) 2024/1359 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo rappresenta una normativa del tutto nuova nell'UE, anche se i presupposti di tale normativa sono da ricercare nelle asserite situazioni di crisi che si sono verificate lungo le frontiere esterne dell'UE quali la frontiera greco-turca, quella croata-bosniaca, quella lituano-russa e finlandese-russa, ma soprattutto quella polacco-bielorussa lungo la quale si sono verificati, e si verificano tuttora, fatti di inaudita gravità in termini di violenze verso cittadini stranieri e di violazioni delle norme europee non solo

in relazione alla materia del diritto di asilo, bensì anche in relazione ai diritti tutelati dalla CEDU (Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali)¹⁸. Il Regolamento affronta «*mediante misure temporanee, situazioni eccezionali di crisi, compresa la strumentalizzazione, e di forza maggiore, nel settore della migrazione e dell'asilo all'interno dell'Unione*» (art. 1 par.1) e prevede sia misure di solidarietà aggiuntive e diverse rispetto a quelle previste dal Regolamento (UE) 2024/1351 (Regolamento RAMM) che deroghe temporanee al Regolamento (UE) 2024/1348 (procedure).

Con la nozione di situazione di crisi di cui all'art. 1 par. 4 il Regolamento fa riferimento a due situazioni distinte: la prima si riferisce a «*una situazione eccezionale di arrivi in massa di cittadini di paesi terzi o di apolidi in uno Stato membro via terra, aria o mare, incluse persone che sono state sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, le cui entità e natura, tenuto conto, tra l'altro, della popolazione, del PIL e delle specificità geografiche dello Stato membro, comprese le dimensioni del suo territorio, rendono inefficace, anche in conseguenza di una situazione a livello locale o regionale, i ben preparati sistemi di asilo, di accoglienza, compresi i servizi di protezione dei minori, o di rimpatrio dello Stato membro, al punto che potrebbero esservi gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo*». La seconda ipotesi fa invece riferimento a «*una situazione di strumentalizzazione in cui un paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro, e laddove tali azioni possano mettere a repentaglio funzioni essenziali di uno Stato membro, ivi incluso il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale*». Come si può vedere, ciò che va sotto il nome di “strumentalizzazione” dei flussi migratori è nozione piuttosto indefinita riconducibile più a un ambito politico che a un concetto giuridico; forse non a caso infatti il testo del Regolamento non fa neppure riferimento a persone in cerca di protezione ma genericamente a cittadini di Paesi terzi. A stretto rigore per invocare una situazione di strumentalizzazione - e quindi atta ad applicare le misure previste dal Regolamento - non è neppure necessario dimostrare che tale strumentalizzazione sia efficace ovvero produca una situazione di grande pressione sui sistemi di controllo delle frontiere e sul sistema di asilo. Si potrebbe paradossalmente invocare l'esistenza della situazione sopra descritta qualunque sia la dimensione reale del fenomeno, anche se minima, e in riferimento a molti

¹⁸ ASGI, “Oltre 28mila persone respinte alle frontiere europee nel 2023”, 8° rapporto PRAB, 5 febbraio 2024.

contesti internazionali. Anche se spetta alla Commissione europea, secondo quanto prevede l'art. 3 del Regolamento, proporre al Consiglio di stabilire se e in che misura sussista una situazione di crisi o di strumentalizzazione che necessita di ricorrere alle disposizioni derogatorie previste dal Regolamento, la nozione di strumentalizzazione si presta a qualsivoglia uso politico determinando ancora una volta uno sconfinamento di fatto tra ambiti che dovrebbero invece rimanere rigorosamente distinti: da un lato quello delle relazioni politiche internazionali e dall'altro quello delle procedure e garanzie finalizzate al riconoscimento del diritto d'asilo quale diritto fondamentale dell'individuo.

Al successivo par. 5 del medesimo articolo viene introdotta la nozione di "forza maggiore" definita anch'essa in modo eccezionalmente vago quale la ricorrenza di *«circostanze anormali e imprevedibili che sfuggono al controllo dello Stato membro, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante il ricorso a tutta la dovuta diligenza, che impediscono a tale Stato membro di adempiere agli obblighi di cui ai regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1348»* (Reg. procedure e Reg. sulla gestione delle migrazioni). Le misure di solidarietà in caso di crisi consistono nella possibilità (art. 8 e 9 del Regolamento) di effettuare, ai sensi del Regolamento (UE) 2024/1351 (il Reg. RAMM) delle ricollocazioni dei richiedenti asilo (e in parte dei beneficiari di protezione internazionale) dallo Stato membro che si trova in un contesto di crisi verso altri Stati membri. Le quote di ricollocazione effettuate in tal modo potranno essere portate in detrazione rispetto alle quote di solidarietà previste dal Regolamento RAMM per gli anni futuri. Accanto alle ricollocazioni gli Stati possono ottemperare alla propria "quota di solidarietà" attraverso contributi finanziari. Oltre a quanto previsto dagli articoli 12 e 13 del Regolamento sulla proroga dei termini stabiliti per le richieste di presa in carico, le notifiche di ripresa in carico e i trasferimenti in una situazione di crisi e alle deroghe all'obbligo di riprendere in carico un richiedente nell'ambito delle procedure previste dal Regolamento (UE) 2024/135, le misure di maggior rilievo previste dal Regolamento crisi riguardano ancora una volta le procedure accelerate di frontiera: si prevede (art. 11 par.1) la possibilità di prorogare di ulteriori sei settimane il periodo di applicazione della procedura di frontiera; mentre la disposizione, se collegata alla presenza di un elevatissimo numero di domande, può avere anche una sua ratio, si fatica a rinvenirne invece una nella disposizione di cui al par. 4 del medesimo articolo 11 che prevede la possibilità per gli Stati di applicare la procedura di frontiera ai richiedenti provenienti da Paesi per i quali la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità responsabile di tale riconoscimento sia, stando agli ultimi dati medi annuali

Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 50 %. Tenuto conto che il tasso medio di riconoscimento della protezione internazionale nell'UE nel corso del 2023 è stato del 43%¹⁹, in caso di applicazione della disposizione di cui sopra la procedura di frontiera si applicherebbe alla quasi totalità delle domande di asilo. Assume ancor maggior rilievo la questione sopra avanzata relativamente alla previsione di cui all'art. 42 paragrafo 1, lettera j del Regolamento (UE) 2024/1348 sulla trasformazione della procedura accelerata di frontiera nella procedura da applicare in via generale e costante.

4. Il Regolamento Dublino è morto; anzi no!

Il Regolamento (UE) 2024/1351 (detto Reg. RAMM) con il quale viene superato il vigente Regolamento (UE) n. 604/2013, noto come Regolamento Dublino III rappresenta un esempio perfetto di riforma mancata. Di fronte all'impossibilità di mettere mano alla più importante delle riforme del CEAS, la risposta data dal Regolamento RAMM è quella di una finta riforma: rimane infatti sostanzialmente inalterato il criterio che lega l'ingresso irregolare da un paese terzo alla competenza ad esaminare la domanda di asilo da parte dello Stato membro nel quale tale ingresso è avvenuto²⁰. La proposta che era stata posta al centro dei tentativi di riforma del Regolamento Dublino avvenuti nella legislatura precedente, ovvero la valorizzazione dei legami significativi del richiedente con uno Stato membro, viene di fatto ignorata e l'unica modesta apertura in tal senso riguarda il radicamento della competenza nello Stato membro che ha rilasciato al richiedente un diploma o di una qualifica rilasciati da un istituto di istruzione purché la domanda sia registrata meno di sei anni dopo il rilascio del diploma o della qualifica (art. 30). La parte IV del Regolamento disciplina per la prima volta un meccanismo di solidarietà che si basa tuttavia in una solidarietà che può essere conseguita attraverso il ricorso a diverse misure indicate all'articolo 56, ovvero:

- la ricollocazione di richiedenti protezione internazionale;

¹⁹ EUAA, "EU received over 1.1 million asylum applications in 2023", in <https://euaa.europa.eu/news-events/eu-received-over-1-million-asylum-applications-2023>.

²⁰ FRANCESCO BUONOMENNA, "Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione", in «Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale», Fascicolo speciale, n. 4/2024, in <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2024/10/Post-Francesco-Buonomenna.pdf>.

- la ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale cui è stata concessa protezione internazionale da meno di tre anni, se gli interessati vi acconsentono;
- l'erogazione di contributi finanziari forniti dagli Stati membri destinati principalmente ad azioni negli Stati membri connesse al settore della migrazione, dell'accoglienza, dell'asilo, nonché della gestione delle frontiere, compreso il sostegno ad azioni nei Paesi terzi che possano avere un impatto diretto sui flussi migratori;
- ulteriori misure di solidarietà alternative nel settore della migrazione, dell'accoglienza, dell'asilo, del rimpatrio e della reintegrazione e gestione delle frontiere.

Le ricollocazioni non sono mai obbligatorie e nel solo caso esse siano inferiori al 60% delle esigenze totali individuate dal Consiglio per l'anno in questione o non raggiungano il numero fissato all'art. 12 del Regolamento (30.000 unità), lo Stato membro che non ha accettato le ricollocazioni si assumerà la competenza dell'esame delle domande di asilo delle persone che avrebbero dovuto essere trasferite da tale Stato membro verso lo Stato che beneficia delle misure di solidarietà. (art. 63)

Non posso dunque che confermare la valutazione negativa che già nel 2021 avevo condotto sulla proposta di riforma del Regolamento Dublino III proposta dalla Commissione²¹, il cui testo è molto simile alla riforma infine approvata. La riforma non introduce nuovi criteri giuridici che consentano di superare l'attuale profonda e radicata disomogeneità nelle presenze dei richiedenti asilo nei diversi stati membri e che impedisce alla radice di poter costruire un reale sistema unico di asilo in Europa. Gli Stati che non vorranno prendersi quote di richiedenti asilo continueranno a non farlo, ovvero continueranno a non sviluppare i propri sistemi di asilo restando Paesi nei quali nessun rifugiato vorrà andare e da cui ogni richiedente asilo fuggirà anche se formalmente gli è proibito.

Se dunque una riforma sostanziale del Regolamento Dublino III non c'è stata, come si pensa di raggiungere l'obiettivo, così prioritario per gli Stati, di impedire i movimenti secondari dei richiedenti asilo? L'unica illusoria e pericolosa risposta che viene data dalla riforma del CEAS è quella di inasprire i mecca-

²¹ GIANFRANCO SCHIAVONE, "La proposta di Patto europeo su immigrazione ed asilo. Una (non) riforma che gioca (pericolosamente) con le nozioni di solidarietà e di equa distribuzione delle responsabilità tra Stati", in FONDAZIONE MIGRANTES, *Il Diritto d'asilo. Report 2021*, TAU ed, 2021, pp. 57-73.

nismi sanzionatori: si prevede (Direttiva (UE) 2024/1345, art. 21) che dal momento in cui è stata notificata ai richiedenti una decisione di trasferimento che li riguarda verso lo Stato membro competente a norma del Regolamento (UE) 2024/1351 cessino le misure di accoglienza nello Stato nel quale i richiedenti si trovano. Lo Stato membro verso il quale si applica la procedura di trasferimento potrà altresì applicare la procedura di frontiera nei confronti di tali richiedenti, se sussistono le condizioni per l'applicarla (art. 52 par.2)

5. Conclusioni

Nonostante le scelte dell'Unione europea in materia di asilo e migrazioni abbiano portato negli ultimi anni ad enormi e sistematiche violazioni dei diritti umani fondamentali²², nessuna disposizione o procedura finalizzata a innalzare il livello di garanzia del rispetto dei diritti degli individui ha trovato neppure minimo spazio in alcuna delle intervenute normative di riforma del CEAS. L'orizzonte rimane quello di una dura ed ideologica chiusura che ignora sia il perdurare di gravissimi squilibri mondiali nella protezione dei rifugiati che è a carico per oltre il 75% dei Paesi con basso e medio reddito²³ e che richiederebbe un cambio di paradigma nell'accoglienza da parte dell'Unione europea, sia le dinamiche economiche e demografiche del continente che dovrebbero indurre a valutazioni di maggiore apertura verso l'ingresso, anche quello protetto, di persone in cerca di protezione²⁴.

L'unico campo nel quale la riforma del CEAS apre a una prospettiva diversa dalla chiusura è quello del reinsediamento e dell'ammissione per motivi umanitari che si prefigge di *«istituire un quadro dell'Unione stabile e affidabile per l'ammissione di cittadini di paesi terzi o apolidi che sono bisognosi di protezione internazionale, da attuarsi conformemente ad un piano di reinsediamento e di ammissione umanitaria dell'Unione»* (considerando 11). Si tratta di un testo che per ragioni di spazio non ho potuto esaminare in questo capitolo e rispetto al quale l'unica nota che affido al lettore è una valutazione complessivamente positiva delle finalità di tale Regolamento che, se attuato, potrebbe modificare in modo sensibile l'attuale chiusura dell'UE. Il Piano prevede la possibilità di adottare

²² MSF, *Death, despair and destitution: The human costs of the Eu's migration policies*, February 2024, in <https://www.msf.org/death-despair-and-destitution-human-costs-eu-migration-policies>.

²³ UNHCR, *Global Trends 2023*, in <https://www.unhcr.org/global-trends>.

²⁴ GIAMPAOLO DALLA ZUANNA, "Verso un'Europa e un'Italia con demografia insostenibile", in «Neodemos», 15 febbraio 2022, in <https://www.neodemos.info/2022/02/15/verso-uneuropa-e-unitalia-con-demografia-insostenibile/>.

da parte del Consiglio dell'Unione un «*piano biennale di reinsediamento e di ammissione umanitaria dell'Unione*» (art. 8 par.1) consentendo di far arrivare in Europa in condizioni di sicurezza molte persone con un chiaro bisogno di protezione, ed in particolare persone che hanno legami familiari con cittadini stranieri residenti in Europa o cittadini europei, nonché situazioni vulnerabili. L'aspetto più debole del Regolamento, che probabilmente ne mina alle radici ogni reale potenzialità, è la natura interamente volontaria del piano biennale di reinsediamento e di ammissione umanitaria al quale gli Stati sono liberi di partecipare o di non farlo. Potrebbe dunque continuare a non esserci per molto tempo nessun Piano di ingressi umanitari nell'UE.

Gianfranco Schiavone

È uno studioso di migrazioni internazionali autore di numerose pubblicazioni specialistiche in materia di diritto dell'immigrazione e dell'asilo. Oltre che al rapporto della Fondazione Migrantes sul diritto d'asilo collabora da anni alla redazione del rapporto statistico IDOS sulle migrazioni e dal 2019 sul mensile *Altraeconomia* cura la rubrica "Il diritto di migrare". È stato tra gli ideatori dello SPRAR ed è presidente dell'I.C.S. (Consorzio Italiano di Solidarietà) (ente appartenente alla rete Europasilo) dando vita alla ventennale esperienza dell'accoglienza diffusa dei rifugiati nella città di Trieste. È componente del Direttivo dell'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) di cui è stato a lungo vicepresidente. Nel 2012 ha fondato il Premio Internazionale Marisa Giorgetti.