



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 3/2024

1. IL PATTO EUROPEO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO SUL BANCO DI ACCUSA DELLE ONG

1. *Cos'è il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.*

Il [Patto europeo sulla migrazione e l'asilo](#) è un documento programmatico, pubblicato il 23 settembre 2020, con il quale la Commissione europea ha esposto le linee guida che avrebbero orientato il suo lavoro in tema di migrazione nel successivo quinquennio. Contestualmente al Patto, la Commissione ha proposto un pacchetto di riforme, alcune delle quali già risalenti al 2016 (ma non approvate nella precedente legislatura).

Il pacchetto prevede dieci strumenti legislativi chiave (nove regolamenti e una direttiva), che hanno ridisegnato il Sistema Comune Europeo di Asilo (CEAS). [Entrati in vigore l'11 giugno 2024](#), la loro applicazione è prevista a metà del 2026, eccezion fatta per il [Regolamento per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria](#), la cui applicazione è invece immediata. Tali strumenti sono interconnessi e non possono funzionare separatamente. Come esplicitato dalla Commissione Europea nella sua Comunicazione sul [Piano di Attuazione Comune del Patto sulla Migrazione e l'Asilo \(COM\(2024\) 251 final\)](#), gli strumenti del Patto formano un sistema integrato, che riflette l'approccio europeo globale alla migrazione. Sulla base del Piano di Attuazione della Commissione, gli Stati membri dovranno redigere piani nazionali di attuazione ed anche sviluppare strategie nazionali, le quali costituiranno a loro volta la base di una strategia quinquennale europea sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che la Commissione dovrà redigere entro diciotto mesi dall'entrata in vigore delle nuove norme.

2. *La posizione delle Ong a livello nazionale ed europeo.*

Alla vigilia dell'approvazione da parte del Parlamento Europeo, avvenuta lo scorso 10 aprile 2024, la posizione espressa dalle organizzazioni non governative a livello [europeo](#) è stata [un coro unanime di critiche](#), con il quale oltre 160 organizzazioni hanno chiesto al Parlamento europeo di bocciare il Patto.

Grida di allarme vere e proprie si sono levate da Amnesty International, Save the Children, Medici Senza Frontiere, Human Rights Watch, International Rescue Committee, Mediterranea Saving Humans, Comunità di Sant'Egidio, Migrantes e molti altri. Una coalizione di nove organizzazioni, la Rete "[Road Map per il Diritto D'Asilo e la Libertà di Movimento](#)", attraverso [una lettera aperta](#), che ha raccolto centinaia di firme, ha chiesto ai

parlamentari europei di non votare il Patto. La stessa coalizione, già a partire da novembre 2023, aveva messo in atto una campagna di sensibilizzazione, informazione e coinvolgimento della società civile italiana, per riscrivere il [Patto europeo dal basso](#), attraverso una serie di assemblee territoriali, per proporre nuove forme di governo delle migrazioni, alternative allo scenario che andava ormai chiaramente prospettandosi all'orizzonte.

3. *Le maggiori criticità evidenziate dalle Ong e le pertinenti disposizioni legislative.*

3.1. *L'applicazione estensiva delle procedure accelerate in frontiera con l'utilizzo del trattenimento dei richiedenti asilo.*

La procedura accelerata in frontiera con l'eventuale trattenimento del richiedente asilo rappresenta uno dei cardini su cui si basa il Patto e sul quale convergono le maggiori censure da parte delle Ong. Si tratterebbe di «un'inversione del corretto principio giuridico, secondo il quale le procedure ordinarie si applicano alla maggior parte delle situazioni, mentre le eccezioni possono essere previste solo per casi strettamente limitati». Potendo essere di per sé motivo di trattenimento per il loro espletamento, le procedure accelerate in frontiera, causerebbero, inoltre, «un uso generalizzato e prolungato della detenzione alle frontiere, anche per le famiglie con bambini di tutte le età».

Sostanzialmente il principio generale, che formalmente rimane in vigore nella nuova [Direttiva c.d. Accoglienza n. 1346/2024](#), secondo cui un richiedente asilo non può essere trattenuto semplicemente perché è un richiedente asilo, verrebbe contraddetto attraverso un trattenimento estensivo ([cfr. lettera aperta](#) della “Road Map per il Diritto di Asilo e la Libertà di Movimento”).

In verità, tale contraddizione è presente anche nella legislazione europea attualmente in vigore ([Direttiva n. 33/2013](#) e [Direttiva n. 32/2013](#)), che già prevede la possibilità, di cui l'Italia si è avvalsa con il [d.l. n. 20/2023, c.d. “Decreto Cutro”](#), di applicare le procedure accelerate di frontiera da abbinare al trattenimento del richiedente asilo per decidere del suo diritto di entrare nel territorio. La nuova legislazione prevede, tuttavia, una estensiva applicazione delle procedure di frontiera e, dunque, una corrispondente generalizzata detenzione amministrativa alle frontiere nei seguenti termini.

Vediamo dapprima in quali casi il nuovo [Il Regolamento sulla procedura di asilo n. 1348/2024 \(APR\)](#) prevede l'obbligatoria trattazione in frontiera delle domande di protezione internazionale:

- il richiedente ha intenzionalmente ingannato le autorità presentando informazioni o documenti falsi, o ha nascosto o distrutto informazioni e/o documenti;
- il richiedente è considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico degli Stati membri il richiedente proviene da un Paese per il quale la percentuale di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20%, secondo gli ultimi dati Eurostat medi annuali disponibili a livello dell'Unione (a meno che l'autorità decidente non valuti che si è verificato un cambiamento significativo nel Paese terzo interessato dopo la pubblicazione dei dati Eurostat pertinenti o che il richiedente appartiene a una categoria di persone per le quali la percentuale pari o inferiore al 20% non può essere considerata rappresentativa dei suoi bisogni di protezione, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra le decisioni di primo grado e quelle definitive).

Quest'ultima è la più incisiva novità, che andando ad aggiungersi alla sempre più ampia categoria dei Paesi di origine sicuri (v. *infra*), comporterà l'adozione generalizzata delle procedure accelerate in frontiera. Al riguardo, è stato osservato come «il criterio della probabilità statistica (quale che sia il valore percentuale prescelto come soglia) è inconciliabile con la configurazione classica del richiedente asilo», dal momento che trattasi di introdurre «un *criterio statistico di meritevolezza della pretesa* in un giudizio individuale ed *ex ante* imprevedibile nei risultati» (G. PERIN, *Se questo 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?”, luglio 2024.)

Sono tuttavia previste alcune eccezioni in cui tali procedure non possono essere applicate, o ne va cessata l'applicazione in qualsiasi fase:

- minori stranieri non accompagnati, salvo che nei casi di pericolosità per la sicurezza dello Stato o l'ordine pubblico;
- richiedenti portatori di esigenze di accoglienza e procedurali particolari, se nei - luoghi previsti per la trattazione in procedura di frontiera non gli può essere garantito il necessario supporto;
- rilevanti ragioni di natura sanitaria, incluse ragioni di salute mentale;
- quando l'autorità decidente ritiene che non siano applicabili o non più applicabili le condizioni per rigettare la domanda come inammissibile o applicare la procedura accelerata.

La durata massima della procedura di frontiera è □ di dodici settimane dalla data di registrazione della domanda fino a quando il richiedente non ha più diritto di rimanere né è autorizzato a rimanere; include dunque anche la fase del ricorso giurisdizionale avverso la decisione di prima istanza.

Vediamo anche, in corrispondenza, cosa prevedono le regole della nuova Direttiva c.d. Accoglienza, a cui il nuovo Regolamento sulla procedura di asilo (APR) si richiama. Nelle procedure accelerate di frontiera come regola generale i richiedenti devono essere accolti alla frontiera esterna o in prossimità di essa o nelle zone di transito. L'esame delle domande, tuttavia, può avvenire in luoghi specifici diversi da quelli in cui è stata manifestata la volontà di richiedere asilo, che siano collocati alla frontiera esterna o in prossimità di essa o in altri luoghi designati all'interno del territorio dello Stato membro dove esistono appropriate strutture. Gli Stati membri conservano la discrezionalità nel decidere in quali luoghi specifici tali strutture debbano essere realizzate.

I centri per richiedenti asilo possono essere sia di accoglienza sia di trattenimento (nulla osta a che nello stesso centro possano esservi aree dedicate all'accoglienza e aree dedicate al trattenimento). Le condizioni di accoglienza devono essere idonee ad ospitare persone con bisogni specifici, ossia i vulnerabili, e famiglie con minori, in pieno rispetto della nuova Direttiva c.d. Accoglienza assicurando standard di vita conformi al diritto dell'Unione, inclusa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e gli obblighi internazionali, compreso il principio del superiore interesse del minore.

Qualora non sia possibile garantire nei centri le necessarie misure di supporto alle persone con bisogni particolari, ai minori e alle famiglie con minori, queste categorie vengono escluse dall'applicazione delle procedure di frontiera. A tale riguardo, se a seguito del monitoraggio svolto dall'EUAA (l'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo), in conformità a quanto previsto dal suo [Regolamento istitutivo](#), la Commissione Europea ritiene che uno Stato non garantisce tali misure di supporto per l'accoglienza delle famiglie con minori, raccomanda pubblicamente allo Stato membro in questione la sospensione immediata dell'applicazione della procedura di frontiera alle famiglie con minori.

Gli Stati membri possono applicare i motivi di trattenimento durante la procedura di frontiera applicando le disposizioni sul trattenimento della nuova Direttiva c.d. Accoglienza, comprese le garanzie per i richiedenti trattenuti, le condizioni di trattenimento, il controllo giudiziario e il fatto che è necessaria una valutazione individuale di ciascun caso.

Si evidenzia, al riguardo, che mentre la Direttiva n. 32/2013 attualmente in vigore prevede un periodo massimo di durata della procedura di frontiera e, dunque, del trattenimento per il suo espletamento, di quattro settimane, il nuovo Regolamento sulla procedura di asilo (APR) prevede una durata massima di dodici settimane, andando a triplicare il periodo massimo di trattenimento. Tale incisiva limitazione della libertà personale appare temperata dalla previsione che il trattenimento avvenga caso per caso e salvo che non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive.

Inoltre, quale regola generale, i minori non devono essere trattenuti salvo in circostanze eccezionali, quale misura di ultima soluzione e dopo che sia stato stabilito che altre misure meno coercitive non possano essere adottate, tra i cui il collocamento in comunità, e dopo che il trattenimento sia stato valutato essere nel superiore interesse del minore, secondo quanto previsto dalla nuova Direttiva c.d. Accoglienza., ossia quando il genitore o chi principalmente si prende cura del minore sia trattenuto o, nel caso di minori non accompagnati, qualora il trattenimento tuteli il minore.

Il trattenimento deve consistere in una sistemazione, separata dagli adulti, in strutture atte ad accogliere minori non accompagnati, dotate di personale qualificato.

Tutto quanto sopra premesso, le forti preoccupazioni della società civile e delle Ong riguardano sostanzialmente l'utilizzo esteso della detenzione amministrativa, che da misura di ultima istanza, finisce per divenire una misura generalizzata, che impatta sulla libertà personale e di fatto rischia di creare ulteriori situazioni nelle strutture di trattenimento al di sotto degli standard internazionali.

3.2. La finzione giuridica di “non ingresso”.

La finzione giuridica di “non ingresso”, già presente nella legislazione europea attualmente in vigore ([Direttiva n. 33/2013](#) e [Direttiva n. 32/2013](#)) e italiana di recepimento ([d.l. n. 20/2013](#), c.d. “Decreto Cutro”), consiste nel non considerare come parte territorio dello Stato membro quelle zone individuate dal diritto interno come zone di frontiera e/o di transito. Tale finzione è centrale, *in primis*, per il [Regolamento n. 1356/2024](#) sugli accertamenti alla frontiera (c.d. “*screening*”), che devono avvenire, ove possibile, alle frontiere esterne dell'UE, ma si applicano anche alle zone di transito dedicate e ai centri all'interno degli Stati membri. Tali accertamenti comportano il trattenimento dello straniero in linea di massima per sette giorni.

Le preoccupazioni delle Ong riguardano le concrete conseguenze della *fictio*, poiché con l'applicazione del nuovo Regolamento sulla procedura di asilo (APR) come sopra evidenziato, un vasto numero di richiedenti asilo rientrerà nelle procedure di frontiera e, grazie a tale *fictio*, non sarà considerato come presente sul territorio dell'UE, il che comporterebbe il rischio di minori garanzie, di violazioni dei diritti umani e di potenziali respingimenti alle frontiere ([ECRE, An analysis of the fiction of Non-Entry as appears in the Screening Regulation, settembre 2022](#)).

Inoltre, sempre sulla base di tale *fictio iuris*, una volta terminata la fase di *screening*, il richiedente asilo potrà essere ulteriormente trattenuto, per un periodo massimo di dodici settimane, per decidere, nel contesto di una procedura di frontiera, sul suo diritto di entrare nel territorio, salvo che possano applicarsi misure alternative al trattenimento (v. *supra*).

3.3. La “capacità adeguata”.

Il Regolamento sulla procedura di asilo (APR) definisce la “capacità adeguata” come la capacità richiesta *in qualsiasi momento* per espletare la procedura di asilo e rimpatrio in frontiera. Sostanzialmente, tale capacità adeguata è da intendersi come numero complessivo di richiedenti cui, in ogni dato momento, va applicata la procedura di asilo in frontiera e l’eventuale successiva procedura di rimpatrio in frontiera. La capacità adeguata si distingue in capacità a livello dell’Unione, fissata dal Regolamento in 30.000 persone, e in capacità di ciascuno Stato membro chiamato all’applicazione della procedura di frontiera, da calcolare secondo una formula matematica prevista dal Regolamento.

Contestualmente alla capacità adeguata è prevista anche l’individuazione, con un altro meccanismo di calcolo, di un numero massimo di domande che ciascuno Stato è tenuto a valutare annualmente in procedura di frontiera (c.d. “*cap*” annuale). Il raggiungimento del livello di capacità adeguata e del “*cap*” annuale può comportare il venir meno per lo Stato dell’obbligo di applicare la procedura di frontiera in alcune ipotesi, tra cui quella dei richiedenti provenienti da Paesi con tasso di riconoscimento medio a livello dell’Unione pari o inferiore al 20%. Tale disciplina derogatoria, secondo le critiche delle Ong, metterebbe in dubbio la legittimità dell’applicazione della procedura in frontiera, in quanto la renderebbe arbitraria: i richiedenti asilo verrebbero infatti sottoposti a diversi regimi giuridici non in base al loro *status*, alle circostanze del loro ingresso o al loro comportamento, ma piuttosto a causa di fattori temporali del tutto casuali (arrivare nell’UE prima che sia raggiunta la quota adeguata o dopo, e velocità della turnazione).

3.4. I concetti di “Paese sicuro”.

Il Regolamento sulla procedura di asilo (APR) individua due tipologie di “Paese sicuro”: il Paese di origine sicuro ed il Paese terzo sicuro. Questi concetti non sono nuovi, in quanto già presenti nella Direttiva n. 32/2013, attualmente in vigore, sotto forma di clausole discrezionali, che l’Italia ha deciso di attuare nella propria legislazione di riferimento solo riguardo ai Paesi di origine sicuri ([d.lgs. n. 25/2008](#) e [d.m. 7 maggio 2024](#) contenente la lista aggiornata dei Paesi di origine sicuri).

Con il nuovo Regolamento APR i Paesi di origine sicuri e i Paesi terzi sicuri non verranno più designati solo a livello nazionale (designazione che rimane discrezionale), ma anche per mezzo di una designazione obbligatoria a livello dell’Unione Europea.

Vediamo dunque di cosa si tratta.

Un Paese terzo può essere designato Paese di origine sicuro solo se, sulla base della situazione giuridica, dell’applicazione della legge in un sistema democratico e delle circostanze politiche generali, si può dimostrare che non sussiste alcuna persecuzione e nessun rischio reale di danno grave come definiti dal nuovo [Regolamento c.d. Qualifiche n.1347/2024](#). Vengono poi nel dettaglio indicati gli elementi da tenere in considerazione ai fini di questa valutazione. Il concetto può essere applicato alla domanda solo a condizione che il richiedente non appartenga a una categoria di persone per le quali è stata prevista un’eccezione al momento della designazione come Paese di origine sicuro e quando il richiedente non può fornire elementi che giustifichino il motivo per cui tale concetto non è applicabile nel suo caso. La provenienza da un Paese di origine sicuro è causa di applicazione di una procedura accelerata per l’esame nel merito della domanda, mentre l’applicazione della procedura

accelerata in frontiera in questi casi è solo facoltativa. Va tuttavia ricordato che già attualmente, con il c.d. “Decreto Cutro” (d.l. n. 20/2023), l’Italia ha introdotto la procedura accelerata in frontiera per i richiedenti provenienti da paesi di origine sicuri.

Il concetto di Paese terzo sicuro attiene invece all’accertamento della generale possibilità per una persona straniera di chiedere e ricevere una “protezione effettiva” in un Paese terzo, ferma la necessità che esista una connessione tra il richiedente e tale Paese, in base alla quale sarebbe ragionevole per lui recarvisi. La sicurezza del Paese fa riferimento ai seguenti parametri: ratifica e rispetto della Convenzione di Ginevra oppure rispetto di altri parametri minimi (essere autorizzati a rimanere nel territorio del Paese terzo; accesso a mezzi di sussistenza sufficienti per mantenere un tenore di vita adeguato rispetto alla situazione complessiva del Paese terzo ospitante; accesso all’assistenza sanitaria e al trattamento essenziale delle malattie alle condizioni generalmente previste nel Paese terzo; accesso all’istruzione alle condizioni generalmente previste in tale Paese terzo; tale protezione effettiva rimanga disponibile finché non si trovi una soluzione duratura).

Un Paese terzo può essere designato Paese terzo sicuro soltanto quando in tale Paese:

- a) non sussistono minacce alla vita e alla libertà dei cittadini stranieri per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale;
- b) non sussiste per i cittadini stranieri alcun rischio reale di danno grave, quale richiesto per il riconoscimento della protezione sussidiaria;
- c) i cittadini stranieri sono protetti dal respingimento conformemente alla convenzione di Ginevra e dall’allontanamento in violazione del diritto alla protezione da torture e trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale;
- d) esiste la possibilità di richiedere e, se sono soddisfatte le condizioni, di ricevere la protezione effettiva.

Le conseguenze sul richiedente asilo sono notevoli: gli Stati membri possono rigettare una domanda di asilo come inammissibile quando accertano che vi è un Paese terzo sicuro per il richiedente, a meno che non sia chiaro che il richiedente non sarà ammesso o riammesso in tale Paese. Inoltre, diversamente da quanto previsto per il Paese di origine sicuro, per l’applicazione della procedura del Paese terzo sicuro la designazione del Paese all’interno della lista dell’UE o dello Stato membro non è presupposto essenziale: infatti, la procedura del Paese terzo sicuro può essere applicata al singolo caso quando, per la specifica situazione del richiedente, sono ugualmente soddisfatte le condizioni previste dalle disposizioni sopra elencate.

Infine, occorre sottolineare che, a differenza della direttiva c.d. “procedure” attualmente in vigore, il nuovo Regolamento APR prevede espressamente che la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro o Paese terzo sicuro, a livello sia dell’Unione che nazionale, possa essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o per categorie di persone chiaramente identificabili. Disposizione, quest’ultima, che renderà più agevole inserire nelle liste un gran numero di paesi, dal momento che sia l’Unione sia gli Stati membri potranno identificare un Paese come sicuro anche se la sicurezza non riguarda il suo intero territorio o la sua intera popolazione.

Le critiche sul punto da parte delle Ong riguardano, quindi, l’ampliamento dell’applicazione del concetto di Paese terzo sicuro e l’abbassamento della soglia di protezione effettiva, con il conseguente rischio di violazione del diritto ad un esame individuale della domanda di asilo. Inoltre, dal momento che è consentito di definire a livello nazionale il legame richiesto tra la persona e quel Paese, una tale discrezionalità potrebbe portare a individuare come Paese terzo sicuro un Paese di semplice transito o nel quale il richiedente è

rimasto per un periodo, privo di adeguata protezione, per ragioni del tutto contingenti (quali ad esempio recuperare risorse economiche per il viaggio). Il Regolamento APR prevede infatti che la connessione possa essere considerata tale in particolare quando vi sono membri della famiglia del richiedente nel Paese terzo o quando il richiedente si sia stabilito o abbia soggiornato in quel Paese. La preoccupazione più rilevante è che l'applicazione di questo concetto, così formulato, potrebbe portare alla violazione del principio di *non refoulement* mediante un respingimento indiretto del richiedente, ossia alla possibilità che il richiedente, dopo aver visto respinta la sua domanda come inammissibile ed essere stato inviato nel Paese terzo sicuro, venga poi obbligato a rientrare nel suo Paese di origine, ove rischia la violazione dei suoi diritti fondamentali. In tal senso, contribuirebbe ad aumentare tale possibilità anche la disposizione che stabilisce la presunzione di sicurezza per i paesi terzi con cui l'UE ha concluso un accordo *ex* articolo 218 del TFUE, ai sensi del quale i migranti ammessi dovrebbero essere protetti conformemente alle norme internazionali e in osservanza del principio di non respingimento.

4. *La profilazione dei richiedenti attraverso le procedure di screening e di Eurodac.*

[Il nuovo Regolamento EURODAC n. 1358/2024](#) prevede l'obbligo di rilevare i dati biometrici (oltre alle impronte digitali anche la rilevazione dell'immagine del volto) ai bambini dai sei anni in poi, mentre l'attuale Regolamento lo prevede per i minori dai quattordici anni. Questa disposizione può contribuire a una maggiore sicurezza per il minore, in quanto ne consente identificazione e tracciamento rispetto ai rischi di tratta e di abusi, ma allo stesso tempo, secondo quanto rappresentato nelle voci di critica, consiste in una pratica ulteriormente traumatica ed invasiva, rispetto agli abusi e alle sofferenze già patiti dalla maggioranza dei minori nel percorso migratorio. A tale proposito, si evidenzia, tuttavia, che il Regolamento n. 1356/2024 sugli accertamenti alle frontiere (c.d. "*screening*") prevede che tali accertamenti, oltre ai dati biometrici da registrare in Eurodac, concernano l'identità, la sicurezza, la salute ed anche lo stato di vulnerabilità delle persone, prevedendo, a tale riguardo, garanzie specifiche per i minori, accompagnati e non accompagnati. Per questi ultimi, qualora non sia stato nominato un rappresentante, si richiede che una persona formata per salvaguardare l'interesse superiore e il benessere generale del minore lo accompagni e lo assista durante gli accertamenti in maniera adatta al minore stesso e adeguata all'età e in una lingua a lui comprensibile. Tale persona dovrebbe coincidere con il rappresentante provvisorio, se già designato ai sensi della Direttiva accoglienza.

In ogni caso, ed a prescindere da quanto sopra evidenziato, la maggiore critica rivolta dalle Ong concerne l'aumento dell'uso di tecnologie di sorveglianza in tutte le fasi delle procedure di migrazione e asilo che andrebbe a potenziare una «[sorveglianza di massa dei migranti e delle persone identificate per motivi razziali](#)», dovuta all'impiego tecnologie più invasive alle frontiere e nei centri di detenzione, con serie preoccupazioni rispetto al trattamento dei dati personali che potranno essere scambiati tra le forze di polizia di tutta l'UE. Inoltre, viene evidenziato come l'esito delle procedure di *screening*, raccolte in un modulo, produrranno esiti con un impatto rilevante sulla vita delle persone, tra cui il possibile immediato avvio a una procedura di allontanamento. Anche se le disposizioni prevedono che le informazioni acquisite nel corso dello *screening* devono poter essere riesaminate in sede amministrativa e giudiziaria nel corso di qualsiasi procedura di asilo o di rimpatrio, le censure riguardano il fatto che il modulo di per sé non è un provvedimento di decisione e non può quindi essere impugnato.

3.5. *Un meccanismo di solidarietà efficace o fallace?*

Il [Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione n. 1351/2024 \(AMMR\)](#) sostituirà l'attuale [Regolamento c.d. Dublino III](#). Il criterio principale per la determinazione della competenza all'esame di una domanda di asilo da parte di uno stato membro, tuttavia, non cambierà, rimanendo sostanzialmente il criterio dello stato di primo ingresso e continuando a penalizzare maggiormente gli stati con la maggiore esposizione frontaliere. Ad alcune condizioni, è possibile tuttavia che un altro Stato membro assuma la competenza per il trattamento di una domanda di asilo. Ad esempio, se un richiedente è in possesso di un diploma conseguito (non più di sei anni prima) presso un istituto di istruzione di uno Stato membro dell'UE, quest'ultimo sarà competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Inoltre, il criterio che prevede il ricongiungimento dei richiedenti con i propri familiari viene ampliato per contemplare, oltre ai familiari che beneficiano di protezione internazionale, anche quelli che risiedono in un Paese sulla base del permesso di soggiorno di lungo periodo UE, quelli che sono diventati cittadini e i neonati.

Per equilibrare l'attuale sistema in base al quale pochi Stati membri sono competenti per la maggior parte delle domande di asilo, viene istituito un nuovo meccanismo che prevede contributi di solidarietà. Si tratta di un meccanismo complesso, che prevede fondamentalmente tre tipi di contributi: la ricollocazione dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale; contributi finanziari, anche in paesi terzi; misure di solidarietà alternative, come l'invio di personale o misure incentrate sullo sviluppo delle capacità.

Gli Stati membri hanno piena discrezionalità in merito al tipo di solidarietà con cui contribuiscono: la misura della ricollocazione non è, infatti, obbligatoria. Vi sarà un numero minimo annuo di ricollocazioni dagli Stati membri in cui la maggior parte delle persone entra nell'UE o fa domanda verso gli Stati membri meno esposti agli arrivi. Tale numero è fissato a 30.000, mentre il minimo annuo per i contributi finanziari sarà fissato a 600 milioni di euro. Tali cifre potranno essere aumentate ove necessario, tenendo conto anche delle situazioni in cui non è prevista alcuna necessità di solidarietà in un determinato anno. Al fine di compensare un numero eventualmente insufficiente di ricollocazioni promesse, saranno disponibili compensazioni sotto forma di misure di solidarietà di livello secondario, a favore degli Stati membri che beneficiano della solidarietà. Ciò significa che lo Stato membro contributore si assumerà la competenza dell'esame delle domande di asilo presentate da persone che, in circostanze normali, sarebbero oggetto di un trasferimento verso lo Stato membro competente (Stato membro beneficiario). Questo sistema diventerà obbligatorio se gli impegni in materia di ricollocazione sono inferiori al 60% delle esigenze totali individuate dal Consiglio per l'anno in questione o non raggiungono il numero fissato nel regolamento (30.000).

Le critiche sul meccanismo riguardano, dunque, *in primis*, il fatto di non aver cambiato il criterio principale del primo ingresso, ma anche la mancata occasione di stabilire la ricollocazione obbligatoria, prevedendo in alternativa il versamento di somme di denaro per compensare la mancanza di una vera solidarietà, ossia di un reale impegno condiviso tra i Paesi membri (al riguardo, si veda anche SATVINDER S. JUSS, [Così fallisce il 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?", luglio 2024, p. 71 ss.).

6. *Conclusioni.*

La sintetica disamina del Patto effettuata in questa sede non può, e non ha la pretesa di, essere completa, né riguardo a tutti gli strumenti del Patto né rispetto a tutte le sue possibili criticità, non solo per le esigenze di brevità in questa sede, ma anche perché solo con la concreta attuazione del Patto, che avverrà tra due anni, potranno davvero emergere tutte le sfide e le difficoltà di implementazione. Ciò premesso, dopo aver messo in luce i nodi cruciali sinora oggetto di critica e preoccupazione da parte della società civile e delle Ong, appare chiaro come il Patto contenga *prima facie* contraddizioni e incongruenze rispetto alla tutela dei diritti umani. D'altra parte, non potrebbe essere altrimenti, dal momento che esso è il frutto di un lungo processo di negoziazione non solo tra gli Stati membri, ma anche tra il Parlamento europeo ed il Consiglio, una negoziazione che ha riguardato la ricerca di un equilibrio tra interessi nazionali (peraltro concorrenti tra diversi schieramenti di Stati) e tutela dei diritti umani delle persone che giungono in UE.

A questo riguardo, occorre precisare che sia il Regolamento sugli accertamenti alla frontiera n. 1356/2024 (*screening*) sia il Regolamento sulla procedura di asilo (APR) prevedono l'obbligo per gli Stati di istituire un meccanismo di monitoraggio indipendente sulla tutela dei diritti fondamentali per lo *screening* alla frontiera e per la applicazione delle procedure di asilo alla frontiera. Tale meccanismo indipendente dovrà riguardare anche l'accesso alle procedure di asilo, il principio di *non refoulement* e il rispetto del superiore interesse del minore. Esso andrà, pertanto, ad aggiungersi al monitoraggio sui sistemi nazionali di asilo che l'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo (EUAA) inizierà ad attuare a partire dal 2025 e alle attività di competenza dell'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (FRA).

Per l'Italia, l'istituzione di un meccanismo indipendente rappresenta una sfida particolare, dal momento che occorrerà aggiungere tale meccanismo al frammentato panorama degli organismi indipendenti di tutela dei diritti umani già istituiti dal nostro Paese, coordinandone il mandato *in primis* con quello del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e con la neo-istituita Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, considerato che l'Italia è inadempiente sin dal lontano 1993 rispetto alla necessità di istituire una omnicomprensiva autorità indipendente sui diritti umani (*National Human Rights Institutions – NHRIs*), conformemente ai [c.d. "Principi di Parigi"](#), di cui alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 1993. Molto si giocherà, dunque, sulle azioni di pressione e di *advocacy* che le Ong potranno mettere in atto per una corretta creazione del meccanismo indipendente e, successivamente, per supportare, stimolare e "controllare il controllore" così istituito.

STEFANIA DALL'OGGIO