

IL NUOVO PATTO E I DIRITTI FONDAMENTALI DEI MIGRANTI

Valentina Delfino – A.A. 2025/2026

L'adozione del Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo da parte del Consiglio dell'Unione Europea avvenuta il 14 maggio 2024 si può considerare uno degli eventi più importanti nella storia dell'integrazione europea degli ultimi anni.

Infatti, non si tratta solo dell'approvazione di un insieme di atti destinati a modificare la disciplina dell'asilo e dell'immigrazione, ma di un cambiamento profondo dei rapporti tra le competenze dei singoli Stati e competenze dell'Unione Europea in un settore che, per lungo tempo, è stato considerato strettamente connesso alla sovranità statale. La gestione delle frontiere, il controllo degli ingressi nel territorio, la valutazione delle condizioni per il soggiorno degli stranieri e la concessione della protezione internazionale sono state tradizionalmente considerate competenze fondamentali degli Stati. Oggi, invece, tali funzioni vengono ricondotte all'interno di un quadro normativo comune, caratterizzato da regole uguali per tutti e da una centralità delle decisioni.

Per meglio capire l'importanza e la novità del Nuovo Patto bisogna collocarlo all'interno di un processo storico di lunga durata. La disciplina europea dell'immigrazione e dell'asilo non nasce infatti nel 2024, ma rappresenta il risultato di un percorso iniziato più di quarant'anni fa e caratterizzato da una progressiva perdita di potere della discrezionalità degli Stati membri.

Come evidenziato dal Professore Fabio Spitaleri durante la sua lezione, l'evoluzione normativa europea può essere vista come una successione di diverse fasi che hanno via via nel tempo trasferito competenze dal livello nazionale a quello sovranazionale.

La prima fase può essere definita come fase pre-comunitaria e si sviluppa tra gli anni Ottanta e Novanta.

In questo periodo la cooperazione tra gli Stati europei in materia di immigrazione si attua con strumenti di diritto internazionale e non attraverso il diritto comunitario. L'esempio più noto è costituito dagli Accordi di Schengen del 1985, firmati inizialmente da cinque Stati europei con l'obiettivo di eliminare gradualmente i controlli alle frontiere interne. Tali accordi rappresentarono una svolta importantissima perché introdussero il principio della libera circolazione delle persone all'interno dello spazio europeo, imponendo però agli Stati di rafforzare il controllo delle frontiere esterne.

Oltre agli Accordi di Schengen ha rivestito importanza la Convenzione di Dublino del 1990, che pose le basi del futuro sistema europeo di asilo. La Convenzione stabiliva il

principio secondo cui la responsabilità dell'esame di una domanda di protezione internazionale apparteneva di norma allo Stato del primo ingresso del richiedente. Tale criterio, all'apparenza piuttosto semplice, avrebbe creato negli anni successivi svariate tensioni politiche tra gli Stati membri, poiché trasferiva gran parte degli oneri sui Paesi situati lungo le frontiere esterne dell'Unione, come Italia, Grecia, Spagna e Malta.

Una seconda fase, secondo l'analisi del Professore, si apre con il Trattato di Amsterdam del 1999, che segna il passaggio dalla cooperazione intergovernativa alla cosiddetta comunitarizzazione delle politiche migratorie. Con questo trattato, infatti, le materie relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione vengono progressivamente inserite nel quadro giuridico dell'Unione Europea. È un cambiamento importantissimo da cui deriva che tali politiche non siano più disciplinate esclusivamente dagli accordi tra governi, ma diventino oggetto dell'azione normativa comune delle istituzioni europee.

In questo contesto viene incorporato nell'ordinamento dell'Unione l'intero sistema Schengen e viene adottato il Regolamento Dublino II del 2003, che sostituisce la Convenzione del 1990. Nello stesso anno nasce Eurodac, la prima banca dati biometrica europea dedicata alla gestione delle domande di asilo. Attraverso la raccolta delle impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale, Eurodac consente agli Stati di verificare se una persona abbia già presentato domanda in un altro Paese membro, facilitando così l'applicazione del sistema di Dublino.

Questa fase è caratterizzata da un approccio relativamente equilibrato. Da un lato si cerca di rafforzare il controllo delle frontiere e la cooperazione tra gli Stati; dall'altro si sviluppa una politica di integrazione dei migranti regolari attraverso l'adozione di direttive che fissano standard minimi comuni in materia di accoglienza e protezione internazionale. L'armonizzazione resta tuttavia limitata, poiché gli Stati conservano ampi margini di discrezionalità nell'attuazione delle norme europee.

Una terza fase si apre con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. Con esso la politica dell'asilo diviene una vera competenza concorrente dell'Unione Europea e viene consolidato l'obiettivo della costruzione di un Sistema Europeo Comune di Asilo. In questo periodo il legislatore europeo procede a rivedere le principali direttive in materia di protezione internazionale. Vengono riformate le norme relative ai presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato e alle procedure per l'esame delle domande e alle condizioni di accoglienza.

In contemporanea si assiste a un significativo rafforzamento delle agenzie europee. Frontex, istituita nel 2004, vede via via ampliati i propri compiti fino a trasformarsi in

una vera agenzia operativa per la gestione integrata delle frontiere esterne. Anche, l'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo si trasforma nell'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo, con competenze sempre più rilevanti nel coordinamento delle procedure nazionali.

La crisi migratoria del 2015 rappresenta un momento cruciale perchè mette in evidenza i limiti del sistema esistente. L'arrivo di oltre un milione di persone provenienti da molti paesi e soprattutto dalla Siria, dall'Afghanistan e dall'Iraq dimostra l'inadeguatezza delle regole di Dublino e la mancanza di meccanismi efficaci di solidarietà tra i vari Stati dell'Unione. I Paesi di primo ingresso si trovano ad affrontare una pressione fortissima, mentre molti Stati dell'Europa centrale e orientale rifiutano di partecipare ai vari programmi di ricollocazione proposti dalla Commissione Europea.

È proprio da questa crisi che nasce un lungo processo politico che porta all'adozione del Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo.

Questo Patto viene presentato dalla Commissione Europea nel settembre 2020 e approvato definitivamente nel maggio 2024; il Patto rappresenta il tentativo più ambizioso mai realizzato dall'Unione Europea per costruire una governance comune della migrazione. Secondo il Consiglio dell'Unione Europea, esso mira a creare procedure uniformi, garantire una gestione ordinata degli arrivi e assicurare una più equa distribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri.

La vera novità di questo Patto consiste nel passaggio da un sistema basato prevalentemente su direttive a un sistema fondato soprattutto su regolamenti. Mentre le direttive richiedono un recepimento da parte degli ordinamenti nazionali e lasciano pertanto margini di adattamento agli Stati, i regolamenti sono direttamente applicabili e producono effetti immediati. Questa scelta legislativa riduce tantissimo le differenze tra gli ordinamenti nazionali e rafforza il carattere unitario della politica migratoria europea.

Tra gli atti più importanti vi è il Regolamento sugli accertamenti, noto come Screening Regulation, che introduce una fase obbligatoria di controllo alle frontiere esterne. Ogni cittadino di Paese terzo che entri in modo irregolare nel territorio dell'Unione o che chieda protezione internazionale deve essere sottoposto a identificazione, controlli sanitari, verifiche di sicurezza e registrazione dei dati biometrici. Lo scopo è garantire che tutti gli Stati applichino procedure uguali e che nessun migrante possa sottrarsi al sistema europeo di monitoraggio.

Parallelamente viene riformato Eurodac, che da semplice banca dati per l'applicazione del sistema di Dublino si trasforma in una piattaforma di gestione delle migrazioni. Le informazioni raccolte tramite Eurodac non riguardano più soltanto i richiedenti asilo, ma comprendono diverse categorie di migranti e consentono di seguire il percorso amministrativo di ogni persona dal primo ingresso fino all'eventuale rimpatrio o all'eventuale riconoscimento della protezione internazionale.

Un ulteriore elemento innovativo riguarda l'introduzione della procedura obbligatoria di frontiera. In alcuni casi le domande di asilo vengono esaminate direttamente presso le frontiere esterne dell'Unione senza consentire al richiedente di entrare nel territorio europeo. Questa procedura si applica in particolare modo ai richiedenti provenienti da Paesi con bassi tassi di riconoscimento della protezione internazionale, alle persone considerate pericolose per la sicurezza pubblica e ai soggetti che abbiano fornito informazioni false o documentazione falsa.

Lo scopo è quello di accelerare le decisioni e ridurre il numero di domande manifestamente infondate. Tuttavia, da più parti è stato evidenziato il rischio che la rapidità di queste procedure possa rappresentare una diminuzione delle garanzie difensive e rendere più difficile il diritto a un ricorso effettivo.

L'elemento probabilmente più innovativo e al tempo stesso più controverso dell'intero Nuovo Patto è rappresentato dal Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione del 2024 n. 1351. Questo atto normativo sostituisce di fatto il precedente Regolamento Dublino III e costituisce un tentativo dell'Unione Europea di superare una delle questioni più complesse che hanno accompagnato l'evoluzione della politica migratoria europea negli ultimi decenni. Per ben capire il significato della riforma è necessario ricordare che il sistema di Dublino, pur essendo stato concepito per evitare la presentazione di domande multiple in diversi Stati membri, aveva prodotto nel tempo uno squilibrio tra gli Stati. Il criterio del primo ingresso attribuiva infatti agli Stati situati alle frontiere esterne dell'Unione il compito principale di gestire l'accoglienza, l'identificazione e l'esame delle richieste di protezione internazionale.

La crisi migratoria del 2015 dimostrò in maniera drammatica i limiti derivanti da questo modello.

Grecia e Italia, infatti, si trovarono a sostenere un peso sproporzionato rispetto alle proprie possibilità, mentre altri Stati membri non vollero condividere le responsabilità. Le proposte di ricollocazione obbligatoria avanzate dalla Commissione Europea incontrarono, invero, forti resistenze politiche, soprattutto da parte di alcuni

Paesi dell'Europa centro-orientale e diedero origine a una profonda frattura di carattere politico nella storia recente dell'Unione.

Il nuovo regolamento tenta di risolvere questo problema introducendo un principio che potremmo definire di solidarietà obbligatoria ma flessibile. L'idea di base consiste nel riconoscere che la gestione dei flussi migratori costituisce una responsabilità comune di tutta l'Unione Europea e non esclusivamente degli Stati di frontiera. Tuttavia, per superare le opposizioni politiche che avevano bloccato le precedenti riforme, il legislatore europeo ha previsto modalità differenti di partecipazione.

In pratica tutti gli Stati membri sono tenuti a contribuire al sistema comune, ma ciascuno può scegliere la forma concreta del proprio contributo. La prima opzione consiste nella ricollocazione dei richiedenti asilo dal territorio dello Stato sottoposto a pressione migratoria verso il proprio territorio nazionale. La seconda prevede il versamento di contributi economici volti ad aiutare e sostenere gli Stati maggiormente esposti agli arrivi. La terza opzione consente di fornire assistenza attraverso personale, mezzi tecnici, infrastrutture e supporto logistico.

Questa impostazione rappresenta un punto di arrivo tra due visioni molto diverse dell'integrazione europea. Da un lato vi sono gli Stati mediterranei, che chiedono una distribuzione più equa delle responsabilità. Dall'altro vi sono Paesi che continuano a considerare la gestione dell'immigrazione una prerogativa esclusiva della sovranità nazionale e che si oppongono all'idea di quote obbligatorie di ricollocazione. Il nuovo sistema cerca di conciliare queste due diverse posizioni attraverso un meccanismo che da una parte impone l'obbligo della solidarietà dall'altra non impone però necessariamente l'accoglienza diretta dei richiedenti asilo.

Per garantire il funzionamento di questo nuovo e complesso sistema è stata prevista un nuovo assetto istituzionale. Un ruolo centrale è attribuito alla Commissione Europea, che assume funzioni di coordinamento, monitoraggio e supervisione. Ogni anno la Commissione deve elaborare una relazione dettagliata sullo stato della migrazione nell'Unione, con analisi dei flussi, delle pressioni migratorie e soprattutto della capacità degli Stati membri di farvi fronte. Sulla base di questa valutazione vengono individuati gli Stati che si trovano in situazione di pressione o rischio di pressione migratoria.

Accanto alla Commissione operano due organismi. Il primo è il Forum dell'Unione Europea di alto livello sulla solidarietà, composto da rappresentanti politici degli Stati membri e incaricato di discutere gli orientamenti strategici. Il secondo è il Forum tecnico sulla solidarietà, che svolge funzioni operative e assicura l'attuazione concreta delle misure prese. A coordinare il sistema c'è una nuova figura amministrativa ovvero

il Coordinatore della solidarietà, inserito all'interno della struttura della Commissione Europea e responsabile della gestione quotidiana dei meccanismi di supporto.

L'importanza di questi organismi va oltre il semplice coordinamento amministrativo. Essi rappresentano infatti un ulteriore passo verso la costruzione di una governance europea della migrazione. Se in passato gli Stati cooperavano principalmente attraverso accordi politici occasionali, oggi è prevista la nascita di strutture permanenti per gestire in modo continuativo il fenomeno migratorio su scala continentale.

Le tensioni politiche, tuttavia, non sono scomparse.

Alcuni governi continuano a contestare il principio stesso della solidarietà obbligatoria. In particolare, Ungheria e Slovacchia hanno espresso forti riserve nei confronti di questo nuovo sistema, sostenendo che esso interferisca con la sovranità nazionale e con il diritto degli Stati di decidere per proprio conto chi possa entrare nel proprio territorio. Queste forti critiche dimostrano come la politica migratoria continui a rappresentare uno dei terreni più delicati del processo di integrazione europea.

Un altro pilastro fondamentale della riforma è costituito dal nuovo Regolamento Eurodac, numero 1358 del 2024. Per ben capire la portata di questa innovazione è utile ricordare che il sistema Eurodac era nato nel 2003 come strumento circoscritto, finalizzato soprattutto a consentire l'applicazione del Regolamento di Dublino. La sua funzione consisteva, infatti, nella raccolta delle impronte digitali dei richiedenti asilo e delle persone intercettate durante l'attraversamento irregolare delle frontiere esterne.

Con il Nuovo Patto, Eurodac assume una dimensione completamente nuova e diversa. Esso diventa la vera infrastruttura informatica centrale dell'intero sistema migratorio europeo. Non si limita più a registrare le impronte digitali, ma raccoglie una quantità molto più ampia di dati biometrici e informazioni personali. L'obiettivo è creare un sistema che permetta di seguire il percorso amministrativo di ogni persona attraverso tutte le fasi della procedura migratoria.

Dal punto di vista delle istituzioni europee, questa evoluzione risponde all'esigenza di migliorare la tracciabilità dei movimenti migratori e di evitare fenomeni come la presentazione di domande multiple di asilo o gli spostamenti non autorizzati tra Stati membri. La disponibilità di informazioni integrate dovrebbe consentire alle autorità nazionali di adottare decisioni più rapide e tra loro coordinate.

Tuttavia, l'ampliamento delle funzioni di Eurodac ha suscitato un intenso dibattito in materia di protezione dei dati personali. La raccolta massiva di informazioni biometriche solleva interrogativi rilevanti con particolare riferimento ai principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dal Regolamento generale sulla protezione dei dati. Da più parti si è evidenziato il rischio che l'allargamento e l'aumento dei sistemi di sorveglianza possano incidere fortemente sul diritto alla privacy dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale.

Parallelamente al rafforzamento di Eurodac, il Nuovo Patto introduce una profonda trasformazione delle procedure di esame delle domande di asilo. Il Regolamento 1348 del 2024 prevede, infatti, una procedura obbligatoria di frontiera che rappresenta uno dei cambiamenti fondamentali dell'intera riforma.

La logica che ispira questa scelta è la seguente: le istituzioni europee ritengono che una gran parte delle domande di protezione internazionale possa essere esaminata direttamente nelle aree di frontiera, evitando che i richiedenti vengano trasferiti all'interno del territorio dell'Unione prima della conclusione della procedura. In questo modo si punta a velocizzare le decisioni e a rendere più efficaci eventuali rimpatri.

La procedura di frontiera diventa obbligatoria in tre casi principali. Il primo caso è quando il richiedente abbia fornito documenti falsi o informazioni ingannevoli alle autorità. Il secondo riguarda le persone considerate un rischio per la sicurezza nazionale o per l'ordine pubblico. Il terzo concerne i richiedenti provenienti da Paesi il cui tasso medio di riconoscimento della protezione internazionale nell'Unione Europea sia inferiore al 20%.

Quest'ultimo criterio introduce una sorta di presunzione statistica di infondatezza della domanda. Ciò però non significa che il richiedente venga automaticamente escluso dalla protezione, ma comporta un'accelerazione delle procedure e una maggiore probabilità che la domanda venga esaminata attraverso il canale di frontiera. Si tratta di una scelta che riflette la volontà delle istituzioni europee di concentrare le risorse sui casi considerati più meritevoli di approfondimento.

Le conseguenze pratiche di questa impostazione sono particolarmente importanti dal punto di vista delle garanzie procedurali. I termini per impugnare le decisioni negative risultano infatti notevolmente ridotti rispetto alle procedure ordinarie. In alcuni casi il richiedente dispone solo di cinque o dieci giorni per predisporre la propria difesa e presentare un ricorso. Numerosi giuristi hanno osservato che tali termini potrebbero compromettere il diritto a una difesa effettiva garantita dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

La questione assume particolare importanza se si considera la situazione concreta in cui si trovano molti richiedenti asilo: si tratta di persone appena giunte sul territorio europeo, spesso prive di risorse economiche, che non conoscono la lingua e non hanno un supporto legale per cui potrebbero incontrare grandissime difficoltà nel predisporre una difesa adeguata entro tempi così ristretti. Per questo motivo il dibattito giuridico sulla compatibilità delle nuove procedure con il rispetto dei diritti umani in Europa è destinato a proseguire nei prossimi anni.

Dopo aver analizzato il nuovo meccanismo di solidarietà e la trasformazione delle procedure di asilo, è opportuno soffermarsi su uno degli aspetti più concreti e operativamente rilevanti del Nuovo Patto: la capacità degli Stati membri di attuare le nuove disposizioni previste dal legislatore europeo. Se infatti la riforma rappresenta un significativo passo in avanti dal punto di vista normativo, il suo successo dipenderà in larga misura dalla possibilità applicare concretamente le norme creando strutture amministrative efficienti con personale qualificato e infrastrutture adeguate. È proprio in questa prospettiva che emerge il ruolo fondamentale degli Stati situati lungo le frontiere esterne dell'Unione Europea, e in particolare dell'Italia.

Uno degli elementi previsti dal Nuovo Patto è infatti l'introduzione di una capacità minima obbligatoria per l'espletamento delle procedure di frontiera. La Commissione Europea ha stabilito che l'insieme degli Stati membri dovrà essere in grado di gestire almeno 30.000 posti destinati all'attuazione delle procedure accelerate così come previste dai nuovi regolamenti. Questo dato non è solo un obiettivo numerico, ma costituisce una delle basi della nuova filosofia che ispira l'intero sistema europeo di asilo. L'idea fondamentale è infatti che una parte importante delle richieste di protezione internazionale debba essere esaminata direttamente alle frontiere esterne dell'Unione, evitando l'ingresso dei richiedenti all'interno del territorio europeo prima della conclusione della procedura.

In questo quadro l'Italia assume una posizione rilevante. Per ragioni geografiche il nostro Paese rappresenta una delle principali porte di accesso all'Europa attraverso il Mediterraneo. Le migrazioni provenienti dal Nord Africa e dal Medio Oriente continuano infatti a interessare in gran misura le coste italiane, rendendo il sistema nazionale di accoglienza uno degli elementi chiave dell'intera politica migratoria europea.

Secondo le previsioni contenute negli atti preparatori della riforma, all'Italia è stata assegnata una capacità di 8.016 posti destinati alle procedure di frontiera. Si tratta a ben vedere di una quota alquanto elevata, che rappresenta più di un quarto dell'intera capacità prevista a livello europeo. Questo dato evidenzia come il

legislatore dell'Unione continui a considerare il nostro Paese un protagonista nella gestione dei flussi migratori diretti verso l'Europa.

L'impegno che si richiede non si limita alla sola disponibilità di strutture. Infatti, la realizzazione di un sistema capace di gestire in modo efficace le procedure di frontiera necessita della predisposizione di centri adeguati, della formazione di personale amministrativo specializzato, della presenza di interpreti, operatori legali, funzionari addetti alla sicurezza e personale sanitario. Occorre inoltre garantire il rispetto degli standard europei in materia di accoglienza, tutela dei minori, assistenza sanitaria e protezione delle persone vulnerabili.

La sfida appare particolarmente complessa se si considera che il Nuovo Patto prevede per l'Italia la gestione di circa 32.000 procedure di frontiera nei primi quattro anni di applicazione. Tale obiettivo richiede un significativo rafforzamento della capacità amministrativa nazionale e pone interrogativi sulla concreta possibilità di raggiungere risultati soddisfacenti in tempi brevi.

Le difficoltà operative non riguardano però solo l'Italia. La stessa Commissione Europea ha ammesso che numerosi Stati membri stanno incontrando problemi nell'adeguamento delle proprie infrastrutture alle nuove esigenze dettate dalla riforma. La costruzione di centri di accoglienza, l'assunzione di personale specializzato e la predisposizione di sistemi informatici compatibili con le nuove banche dati europee rappresentano attività che richiedono grandi investimenti e tempi di realizzazione non sempre compatibili con le scadenze previste dal legislatore europeo.

Queste problematiche dimostrano come il Nuovo Patto non possa essere interpretato esclusivamente come una riforma giuridica. Esso costituisce anche un grande progetto amministrativo che coinvolge tutte le istituzioni europee, le amministrazioni nazionali e le autorità locali. La sua riuscita dipenderà non solo dalla qualità delle norme adottate, ma anche dalla capacità delle amministrazioni pubbliche di cooperare tra loro in modo efficace per l'attuazione delle nuove disposizioni.

Accanto alle innovazioni relative alle procedure e alla solidarietà, il Patto introduce anche importanti modifiche rispetto ai criteri da utilizzare per valutare le domande di protezione internazionale. In questo contesto assumono particolare rilievo i concetti di Paese terzo sicuro e Paese d'origine sicuro, entrambi destinati a incidere profondamente sulle modalità di esame delle richieste di asilo.

Il concetto di Paese terzo sicuro rappresenta uno degli strumenti attraverso i quali gli Stati possono dichiararsi non competenti all'esame di una domanda di protezione

internazionale. In termini generali, esso consente il trasferimento del richiedente verso uno Stato diverso da quello europeo nel quale la domanda è stata presentata, purché tale Stato sia considerato sicuro e sia in grado di garantire adeguate condizioni di protezione.

Tradizionalmente, l'applicazione di questo principio aveva generato numerose controversie. Una delle questioni più dibattute riguardava la possibilità di considerare sufficiente il semplice transito del migrante attraverso un determinato Paese per giustificare il suo trasferimento verso quello Stato. Tale interpretazione era stata criticata da numerosi studiosi e organizzazioni internazionali perché rischiava di favorire respingimenti incompatibili con il principio di non-refoulement, cardine del diritto internazionale dei rifugiati.

Il Nuovo Patto interviene su questo punto introducendo una definizione più rigorosa del concetto di Paese terzo sicuro. Secondo la nuova disciplina non è più sufficiente il mero transito. È necessario che esista tra il richiedente e il Paese terzo un collegamento significativo, definito in termini di legami familiari, culturali, sociali oppure di un soggiorno sufficientemente stabile e duraturo.

Questa precisazione assume particolare importanza in relazione ad alcune delle principali rotte migratorie contemporanee. Si pensi, ad esempio, a un cittadino siriano che abbia attraversato la Turchia durante il proprio viaggio verso l'Europa. In assenza di ulteriori elementi di collegamento, il semplice passaggio attraverso il territorio turco non sarebbe automaticamente sufficiente per giustificare il trasferimento della persona verso quel Paese. L'obiettivo perseguito dal legislatore europeo è evitare che il concetto di Paese terzo sicuro venga utilizzato in maniera eccessivamente estensiva, compromettendo il diritto individuale a un esame effettivo della domanda di protezione.

Parallelamente, il Nuovo Patto rafforza anche il concetto di Paese d'origine sicuro. In questo caso l'attenzione si concentra sullo Stato di cittadinanza del richiedente. Se il Paese di provenienza è considerato generalmente rispettoso dei diritti umani e caratterizzato da istituzioni democratiche, la domanda di asilo viene presunta infondata salvo prova contraria.

La logica sottesa a questa disciplina è quella di concentrarsi sui casi che presentano maggiori probabilità di ottenere una forma di protezione internazionale. Tuttavia, la presunzione di sicurezza non è assoluta. Il richiedente conserva il diritto di dimostrare che, nonostante la situazione generale del proprio Paese, la sua storia personale presenta elementi tali da giustificare il riconoscimento della protezione.

La questione assume particolare rilievo poiché il legislatore europeo ha incluso tra i Paesi considerati sicuri anche gli Stati candidati all'adesione all'Unione Europea. Tale scelta si fonda sulla presunzione che i Paesi impegnati nel percorso di integrazione europea condividano standard sufficientemente elevati di tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, alcuni osservatori hanno evidenziato come la situazione concreta dei diritti umani possa cambiare sensibilmente da uno Stato all'altro, rendendo necessaria una valutazione sempre aggiornata.

L'introduzione di questi meccanismi dimostra ancora una volta l'obiettivo perseguito dal Nuovo Patto: cioè accelerare le procedure e rendere più efficiente la gestione delle domande di protezione internazionale. Al tempo stesso, però, essa evidenzia il delicato equilibrio che il legislatore europeo deve tentare di mantenere tra esigenze di efficienza e tutela dei diritti fondamentali.

Proprio il rapporto tra sicurezza e diritti è uno dei temi centrali del dibattito contemporaneo sulla riforma. Da un lato, le istituzioni europee sottolineano la necessità di dotarsi di strumenti capaci di garantire un controllo efficace delle frontiere esterne e di prevenire situazioni di migrazione incontrollata. Dall'altro lato, organizzazioni internazionali, associazioni per i diritti richiamano l'attenzione sui rischi che procedure troppo rapide o eccessivamente automatizzate possano compromettere le garanzie ai richiedenti protezione internazionale.

Il Nuovo Patto si colloca dunque all'interno di due esigenze entrambe fondamentali: la tutela della sicurezza collettiva e la protezione dei diritti individuali. L'intera riforma può essere vista come il tentativo di conciliare questi due obiettivi con un sistema caratterizzato da maggiore integrazione europea, maggiore coordinamento tra gli Stati membri e una più incisiva presenza delle istituzioni dell'Unione nella regolamentazione dei fenomeni migratori.

Per completare l'analisi del Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo è necessario esaminare gli ultimi strumenti normativi che compongono la riforma e valutarne il significato complessivo all'interno del processo di integrazione europea.

Se i regolamenti relativi alle procedure di frontiera, alla solidarietà e alla gestione dell'asilo appaiono gli elementi più visibili della riforma, esistono altri atti che contribuiscono in modo decisivo a dare un nuovo assetto al sistema europeo di asilo e che consentono di comprendere la ratio complessiva perseguita dal legislatore europeo.

Tra questi assume particolare rilievo il Regolamento 1359 del 2024 riguardante la gestione delle situazioni di crisi e di forza maggiore. L'introduzione di questo

Regolamento è strettamente collegata all'esperienza maturata dall'Unione Europea negli ultimi anni. La crisi migratoria del 2015, e le conseguenze derivanti da conflitti internazionali hanno dimostrato come il sistema ordinario di gestione dell'asilo possa entrare rapidamente in difficoltà quando gli arrivi assumono dimensioni eccezionali.

Il nuovo regolamento nasce dunque dall'esigenza di predisporre un quadro giuridico specifico per affrontare situazioni straordinarie. In presenza di eventi eccezionali che determinino un improvviso aumento degli arrivi o che rendano impossibile il funzionamento delle procedure ordinarie, gli Stati membri possono attivare misure derogatorie temporanee.

La previsione di una disciplina ad hoc per le situazioni di crisi rappresenta un ulteriore segnale della progressiva europeizzazione della politica migratoria. In passato gli Stati affrontavano in modo autonomo le emergenze migratorie, spesso ricorrendo a soluzioni nazionali non coordinate tra loro. Oggi, invece, anche la gestione delle crisi viene inserita all'interno di una normativa comune, confermando la volontà dell'Unione di assumere un ruolo sempre più centrale nel governo dei fenomeni migratori.

Accanto al regolamento sulle crisi si colloca il Regolamento 1350 del 2024 sul reinsediamento e sull'ammissione umanitaria. Questo strumento riveste un'importanza particolare perché disciplina una modalità di accesso alla protezione internazionale del tutto diversa rispetto agli arrivi irregolari alle frontiere dell'Unione.

Il reinsediamento consiste nel trasferimento verso uno Stato membro di persone che si trovano già in un Paese terzo e che sono state già identificate come bisognose di protezione internazionale. In questo caso il soggetto non raggiunge autonomamente il territorio europeo attraverso rotte migratorie irregolari, ma viene selezionato nell'ambito di programmi organizzati e coordinati dalle autorità competenti.

Dal punto di vista del legislatore europeo, il reinsediamento rappresenta uno strumento particolarmente importante perché consente di dare protezione ai soggetti più vulnerabili senza incentivare il ricorso ai trafficanti di esseri umani o a viaggi pericolosi attraverso il Mediterraneo. Inoltre, esso permette una pianificazione più organizzata degli ingressi e una migliore distribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri.

Una caratteristica importante di questo regolamento è la sua immediata applicabilità. A differenza di altri atti del Patto, la cui entrata in vigore è stata differita per consentire agli Stati di adeguare le proprie strutture amministrative, il reinsediamento è stato considerato immediatamente operativo. Tale scelta si spiega

con la natura volontaria dello strumento e con il fatto che esso riguarda persone già individuate come meritevoli di protezione.

Un ulteriore tassello fondamentale della riforma è rappresentato dal Regolamento Qualifiche 1347 del 2024. Questo atto sostituisce la precedente direttiva in materia di qualificazione e rafforza ulteriormente il processo di armonizzazione delle norme europee relative al riconoscimento della protezione internazionale.

L'obiettivo principale di questo regolamento è garantire che persone che si trovano in situazioni analoghe ricevano un trattamento uguale tra loro indipendentemente dallo Stato membro nel quale presentano la domanda. In passato, invero, le differenze tra le legislazioni nazionali avevano prodotto risultati spesso molto diversi, generando disparità che rischiavano di compromettere il principio di uguaglianza nell'accesso alla protezione.

Attraverso il passaggio dalla direttiva al regolamento, il legislatore europeo riduce sempre più i margini di discrezionalità degli Stati membri e rafforza il carattere unitario del sistema europeo di asilo. Le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria vengono disciplinate in modo più dettagliato e uniforme, contribuendo alla costruzione di un istituto della protezione internazionale sempre più integrato.

A completare questo processo interviene la nuova Direttiva Accoglienza 1346 del 2024. Pur mantenendo la forma della direttiva e quindi lasciando agli Stati un certo margine di adattamento, essa mira a garantire standard minimi comuni per l'accoglienza dei richiedenti asilo durante l'esame delle loro domande.

La disciplina dell'accoglienza assume un'importanza fondamentale perché incide direttamente sulle condizioni di vita delle persone mentre attendono una decisione sulla propria richiesta di protezione. Le norme europee riguardano aspetti quali l'alloggio, l'assistenza sanitaria, l'istruzione dei minori, l'accesso al mercato del lavoro e la tutela delle persone vulnerabili. L'obiettivo perseguito è evitare che esistano differenze troppo marcate tra gli Stati membri che ben potrebbero influenzare le scelte dei richiedenti asilo e generare movimenti secondari all'interno dell'Unione.

L'insieme di questi regolamenti e direttive evidenzia la straordinaria ampiezza e importanza della riforma approvata nel 2024. Il Nuovo Patto non interviene infatti su un singolo aspetto della politica migratoria, ma costituisce un sistema complessivo che disciplina tutte le fasi del percorso migratorio: dall'ingresso alla frontiera all'identificazione, dall'esame della domanda di protezione all'accoglienza, dalla

solidarietà tra gli Stati fino all'eventuale rimpatrio o al riconoscimento dello status di protezione.

Proprio questa ampiezza conduce a interrogarsi sulle implicazioni più profonde della riforma. Da un punto di vista strettamente giuridico, il Nuovo Patto rappresenta probabilmente il più avanzato esempio di integrazione europea nel settore della migrazione e dell'asilo. La scelta di utilizzare in prevalenza regolamenti direttamente applicabili dimostra la volontà delle istituzioni europee di ridurre le differenze tra gli ordinamenti nazionali e di costruire un sistema sempre più uniforme.

Questa trasformazione produce inevitabilmente effetti sul concetto tradizionale di sovranità statale. Per lungo tempo, come già evidenziato, il controllo delle frontiere e la gestione degli ingressi sono stati considerati attributi essenziali dello Stato sovrano. Con il Nuovo Patto tali funzioni vengono sempre più esercitate all'interno di una cornice normativa europea che limita la discrezionalità dei governi nazionali e attribuisce alle istituzioni dell'Unione un ruolo centrale nella regolamentazione delle politiche migratorie.

Ciò non significa che gli Stati non abbiano più il controllo della materia migratoria. Essi continuano a svolgere funzioni fondamentali nell'attuazione delle norme, nella gestione delle procedure e nell'organizzazione delle strutture di accoglienza. Tuttavia, tali attività si svolgono sempre più come esercizio di competenze disciplinate dal diritto dell'Unione invece che come espressione autonoma della sovranità nazionale.

È proprio questo aspetto che consente di comprendere il significato storico della riforma. Il Nuovo Patto segna il passaggio da una politica migratoria basata prevalentemente sulla cooperazione tra Stati a un sistema che può essere definito di amministrazione europea decentralizzata. Le decisioni fondamentali vengono assunte a livello sovranazionale, mentre l'attuazione concreta è affidata alle amministrazioni nazionali secondo criteri uniformi stabiliti dalle istituzioni europee.

Ovviamente il successo di questo modello non può ritenersi scontato. Numerose sfide restano ancora aperte. Gli Stati membri dovranno dimostrare di essere in grado di predisporre le strutture necessarie per l'applicazione delle nuove procedure. La Commissione Europea dovrà garantire un efficace monitoraggio dell'attuazione delle norme. Le agenzie europee saranno chiamate a svolgere un ruolo sempre più importante nel coordinamento delle attività operative.

Ed inoltre la Corte di giustizia dell'Unione Europea sarà probabilmente chiamata a pronunciarsi su numerose questioni interpretative e sui possibili conflitti tra le esigenze di controllo migratorio e la tutela dei diritti fondamentali.

Il futuro del Nuovo Patto dipenderà quindi dalla capacità delle istituzioni europee e degli Stati membri di trovare un equilibrio stabile tra queste esigenze contrapposte. Da un lato vi è la necessità di garantire la sicurezza delle frontiere e la sostenibilità dei sistemi di asilo. Dall'altro vi è l'obbligo di rispettare i principi fondamentali del diritto internazionale dei rifugiati, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

In conclusione, il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo rappresenta il punto di arrivo di un lungo processo evolutivo iniziato negli anni Ottanta con gli Accordi di Schengen e proseguito attraverso la Convenzione di Dublino, il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Lisbona. Esso segna una nuova fase dell'integrazione europea nella quale la gestione dei fenomeni migratori non viene più concepita come una questione esclusivamente nazionale, ma come una responsabilità condivisa tra gli Stati che richiede strumenti comuni, regole uniformi e istituzioni capaci di operare su scala continentale.

La transizione descritta dal professor Fabio Spitaleri appare dunque ormai evidente. In poco più di quarant'anni si è passati da un sistema dominato dalla discrezionalità degli Stati a un ordinamento nel quale il diritto dell'Unione Europea costituisce il principale punto di riferimento per la disciplina dell'immigrazione e dell'asilo. Il Nuovo Patto non rappresenta soltanto una riforma normativa, ma il simbolo di una trasformazione più ampia che ridefinisce il rapporto tra sovranità nazionale e integrazione sovranazionale, aprendo una nuova fase nella costruzione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.