
ADiM BLOG
Dicembre 2023
EDITORIALE

L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge

Daniela Vitiello

Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea

Università della Tuscia

Lo Stato non crea diritto,
lo Stato crea leggi,
e Stato e leggi
stanno sotto il diritto

Erich Kaufmann
Die Gleichheit vor dem Gesetz (1927)

Oltre tre anni separano l'adozione delle proposte legislative della Commissione in relazione al [Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo](#) dall'intesa politica raggiunta dai co-legislatori lo scorso 19 dicembre (su cui v. [qui](#) e [qui](#)). Un'intesa frutto di un complesso percorso negoziale, che ha subito una fisiologica accelerazione in chiusura del semestre di presidenza spagnola, ma che conduce a una riforma le cui radici affondano molto più in profondità del contingente ([FAVILLI](#), 2020; [BORRACCETTI](#), 2021; [DE BRUYCKER](#), 2023; [VILLANI](#), 2023).

L'intesa riguarda cinque pilastri del Nuovo Patto: il [regolamento sugli accertamenti](#), noto come regolamento sullo *screening*, e il [regolamento Eurodac](#), sui quali era stato adottato un [approccio generale](#) in Consiglio nel giugno 2022, sotto la presidenza francese; il [regolamento sulle procedure d'asilo](#) e il [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione](#), per i quali i mandati a negoziare sono stati adottati durante il Consiglio GAI del giugno 2023, sotto la presidenza svedese (v. [qui](#) e [qui](#)); e, infine, il [regolamento crisi e forza maggiore](#), che incorpora una definizione giuridica di "strumentalizzazione" della migrazione e sul quale l'[accordo](#)

[politico](#) in Consiglio è stato raggiunto il 4 ottobre 2023 dalla presidenza spagnola (v. [qui](#)).

Come ben emerge dal [parere](#) del servizio giuridico del Consiglio sulla compatibilità del Nuovo Patto con la “geometria variabile” dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), caratteristica comune agli strumenti legislativi oggetto dell’intesa è l’ibridazione, all’interno di un medesimo atto normativo, di componenti dell’*acquis* di Schengen e di Dublino, di elementi chiave del Sistema europeo comune d’asilo (SECA) e della politica comune di rimpatrio con strumenti tipici del sistema di gestione integrata delle frontiere esterne e delle politiche di *law enforcement*. Questa ibridazione, e le sue conseguenze attuative, fungono, nelle pagine che seguono, da bussola per inquadrare le traiettorie della riforma e le sue possibili implicazioni, sia dal punto di vista della cooperazione tra i livelli di governo delle migrazioni (parr. 1-2), sia in relazione ai contenuti principali dell’accordo (parr. 3-4).

1. L’armonizzazione disarmonizzante

La riforma realizza il passaggio da una gestione della migrazione e dell’asilo fondata su un ravvicinamento parziale e incompleto delle legislazioni nazionali, all’armonizzazione pressoché integrale delle procedure d’asilo e di rimpatrio, degli strumenti di gestione della crisi e dei meccanismi di solidarietà. Tale armonizzazione in via legislativa dovrebbe rimediare al *deficit* di armonizzazione indiretta basata sulla mutua fiducia, aggirando, al contempo, le imponenti trasformazioni politico-istituzionali che la centralizzazione delle procedure d’asilo avrebbe richiesto (v. [qui](#)) e i limiti imposti dal trattato (cfr. l’art. 78, par. 2, lett. e), TFUE, sulla competenza statale all’esame delle domande d’asilo). L’armonizzazione, tuttavia, rende obbligatori *standard* procedurali deteriori rispetto a quelli nazionali, in piena continuità con le precedenti “ondate” di armonizzazione delle politiche migratorie europee. Anzi, rispetto a quelle, conduce a un adeguamento del diritto UE alle recenti trasformazioni “a ribasso” intervenute al livello nazionale (su cui v. già la [risoluzione](#) del Parlamento europeo).

L’esempio emblematico è quello della procedura di frontiera, che passa dall’essere facoltativa (art. 43 [dir. procedure](#)) a obbligatoria per tutti i richiedenti asilo – compresi i naufraghi, i vulnerabili e i minori non accompagnati – che rappresentino una minaccia per l’ordine pubblico o la sicurezza interna, che si rendano responsabili di condotte abusive ovvero che appartengano a nazionalità per le quali il tasso di riconoscimento delle istanze d’asilo è inferiore al 20% – o al 50%, in caso di crisi – della media annuale Eurostat delle domande accolte in prima istanza (art. 41b [reg. procedure](#)). Quanto al *due process*, la degradazione dell’obbligo statale di fornire assistenza legale gratuita a mero dovere, regolato da norme *interne*, di consentire al richiedente di mettersi in contatto con un “*legal adviser*” (art. 8 [reg. procedure](#)), sembra abbassare lo *standard* di effettività della tutela giurisdizionale nelle procedure di frontiera, richiesto dalla Corte (*FMS et al.*, pt. 290-291). Quanto alle condizioni di accoglienza, allo Stato membro è attribuito il potere di trattenere il richiedente in pendenza della decisione sull’autorizzazione all’accesso al territorio, e di protrarre il trattenimento in caso di diniego dell’autorizzazione, con conseguente applicazione del regime speciale delle

procedure di frontiera (art. 41h [reg. procedure](#)). Questa scelta non pare riflettere la giurisprudenza della Corte sul contenuto normativo del “diritto di rimanere” (art. 9 [dir. procedure](#)) e sulla sua intrinseca incompatibilità col ricorso al trattenimento generalizzato dei richiedenti come modalità tipica di gestione dell’accoglienza nelle procedure di frontiera ([Commissione c. Ungheria](#), pt. 289-293).

Il regime giuridico applicabile alle nuove procedure di frontiera solleva, pertanto, problemi di coerenza con gli obiettivi del SECA e non pare cristallizzare adeguatamente la giurisprudenza della Corte di giustizia. Si assiste, più in generale, a un’armonizzazione “disarmonizzante” ([CARRERA ET AL.](#), 2023, p. 51), che non comprime la discrezionalità statale e non innalza il livello di tutela. Si tratta di una scelta politica maturata in seguito al Consiglio GAI del giugno 2023: adottare modifiche “reattive” della legislazione europea volte a intercettare le traiettorie di riforma delle politiche migratorie nazionali. È questo il caso della nozione di paese terzo sicuro, che viene “disarmonizzata” per conferire maggiore discrezionalità agli Stati membri nella determinazione del criterio di collegamento tra richiedente asilo e paese terzo verso cui espellerlo (*cons.* 37, [reg. procedure](#)). Una soluzione presentata come un indubbio [successo negoziale](#) dei Med-5, ma che prelude a un uso ancor più liberale di uno strumento che – come sottolineato dalla recente giurisprudenza italiana di merito (v. [qui](#) e [qui](#)) – è in grado di comprimere indiscriminatamente l’accesso all’asilo in Europa.

2. Una *governance* “a cerchi concentrici”

Il superamento della “logica a silos” delle politiche UE dell’immigrazione, dell’asilo e della gestione delle frontiere muove anche da motivi di efficienza amministrativa. Tale obiettivo viene perseguito attraverso una *governance* che potremmo definire “a cerchi concentrici”, dove il livello più esterno, decentrato, corrisponde all’amministrazione indiretta da parte degli Stati membri, mentre quello più interno all’amministrazione diretta da parte dell’Unione. Pertanto: (i) il cerchio esterno è dato dalle misure di semplificazione e accelerazione delle procedure nazionali; (ii) il cerchio “di mezzo” è rappresentato dalla funzione di raccordo operativo che le agenzie dello SLSG svolgono tra i livelli dell’amministrazione europea integrata; (iii) l’*inner circle* è costituito dai meccanismi centralizzati di solidarietà, mitigazione del rischio e gestione della crisi.

(i) La semplificazione e l’accelerazione delle procedure nazionali è ottenuta, in prima battuta, mediante tecniche procedimentali, come la “connessione” delle decisioni amministrative su asilo e rimpatrio (art. 35a [reg. procedure](#)). Ancorché il cumulo in un unico atto amministrativo delle decisioni di diniego dell’asilo e di rimpatrio sia in principio legittimo, deve essere garantito l’effetto sospensivo del ricorso in primo grado ([Gnandi](#), pt. 49-64). Il nuovo regolamento procedure limita questa tutela processuale, confinando l’effetto sospensivo automatico alle sole decisioni di inammissibilità adottate in applicazione delle presunzioni di sicurezza dei paesi terzi e alle decisioni sui minori assunte mediante procedura di frontiera (art. 54 [reg. procedure](#)). Nell’ambito del [regolamento gestione](#), poi, la procedura

di ripresa in carico consente di rinviare nello Stato di primo ingresso il richiedente che abbia effettuato un movimento secondario mediante una mera notifica (art. 31), in luogo di una formale richiesta (art. 23 [reg. Dublino III](#)). Questa semplificazione, da un lato, limita il sindacato giurisdizionale sulla decisione di trasferimento, dall'altro, non affronta il problema principale della procedura di Dublino: velocizzare la determinazione dello Stato membro competente e accorciare i termini per il trasferimento della responsabilità. Questi ultimi, invero, restano invariati (6 mesi), mentre è raddoppiato (da 18 mesi a 3 anni) il termine per il trasferimento della responsabilità in caso di fuga. Al contempo, gli Stati di primo ingresso, già responsabili per lo *screening*, vedono raddoppiata la durata della responsabilità per l'accesso non autorizzato dei richiedenti (da 12 a 20 mesi) (v. [qui](#)).

(ii) Il ponte tra i livelli della *governance* migratoria è costruito attraverso il rafforzamento delle funzioni operative e dei poteri esecutivi delle agenzie dello SLSG, in particolare Frontex ed EUAA. Queste agenzie sono chiamate a elaborare gli indicatori quantitativi/qualitativi su cui si fondano le nozioni di "adeguata capacità", ai fini dell'applicazione delle procedure di frontiera (*cons.* 40aa *reg. procedure*), e di "pressione migratoria", ai fini dell'attivazione delle misure di solidarietà "emergenziale" (art. 7x [reg. crisi](#)). Svolgono, inoltre, una funzione chiave nel meccanismo di monitoraggio e valutazione delle vulnerabilità che presiede all'attivazione delle misure di solidarietà strutturale e alle strategie nazionali sulla migrazione (*cons.* 9-10 *reg. gestione*). Queste attività di *risk regulation* e monitoraggio sono orientate all'obiettivo di prevenire le minacce e garantire la sicurezza dello SLSG. Al contempo, tuttavia, le agenzie non sono state dotate, nemmeno in seguito alle ultime riforme, di poteri e strumenti di *enforcement* che le mettano in condizione di svolgere le loro funzioni con l'obiettivo di prevenire le violazioni dei diritti fondamentali ([TSOURDI, 2023](#)).

(iii) La riforma introduce un ciclo di gestione della migrazione, che muove dalla raccomandazione della Commissione, con cui si identificano le misure della c.d. "Solidarity Pool" per l'anno successivo (art. 7a e 7b [reg. gestione](#)). La raccomandazione si fonda sui bisogni degli Stati membri, emersi nell'ambito del "forum di alto livello sulla solidarietà" (*High-Level EU Migration Forum*): un meccanismo di coordinamento interstatale, al quale possono partecipare, sulla base di intese *ad hoc*, anche i paesi terzi. La *Solidarity Pool* è, poi, adottata con atto di esecuzione del Consiglio, in funzione degli impegni statali assunti circa le ricollocazioni, il sostegno finanziario e le c.d. "misure alternative di solidarietà". Della sua esecuzione è investito il "coordinatore della solidarietà", che si occupa anche della risposta dell'Unione alle situazioni di crisi (v. [qui](#)). Nella proposta originaria dei regolamenti gestione e crisi, i poteri di esecuzione per l'attivazione, rispettivamente, dei meccanismi strutturali ed emergenziali di solidarietà spettavano alla Commissione, che aveva il potere di definire le "quote di solidarietà obbligatoria" e i numeri di persone da ricollocare in base a una chiave di distribuzione, così come di dichiarare una situazione di "pressione migratoria", tenuto conto dei piani nazionali "per la risposta di solidarietà" ([DE PASQUALE, 2020](#); [MORGESE, 2020](#)). L'accordo siglato dai co-legislatori lo scorso 19 dicembre prevede un numero minimo annuale di 30.000 ricollocazioni dagli Stati maggiormente "esposti" alle migrazioni e una quota fissa

annuale di contributi finanziari pari a 600 milioni di euro, ma esclude qualsiasi centralizzazione delle decisioni sulle ricollocazioni (v. [qui](#)). Il modello della solidarietà “flessibile” subisce, dunque, un ulteriore ammorbidimento, per cui il meccanismo di solidarietà strutturale è integralmente rimesso al negoziato interstatale. Sul piano dell’attuazione, è facile prevedere esiti fortemente asimmetrici in termini di distribuzione delle responsabilità. Sul piano “costituzionale”, è chiaro che esso non rafforza la mutua fiducia, ma istituisce una sorta di “integrazione differenziata” ([SANTOS VARA](#), 2022) che, però, non essendo basata su una reale condivisione degli obiettivi del SECA (cfr. la [reazione ungherese](#) all’accordo del 19 dicembre), potrebbe aggravare la tendenza al *cherry-picking*. Quanto all’equilibrio istituzionale, la riforma attribuisce i poteri di esecuzione al Consiglio, con la motivazione che la solidarietà strutturale «*is based on pledges made by each Member State, exercising full discretion as to the type of solidarity*» (cons. 72a, [reg. gestione](#)). La partecipazione del Parlamento europeo alla *governance* delle migrazioni nell’UE resta piuttosto limitata.

3. Il continuum della detenzione e la (in)sostenibilità amministrativa delle procedure

Dal punto di vista dei contenuti, l’architettura complessiva dell’accordo si fonda su un assunto: una gestione efficace della migrazione e dell’asilo in Europa non può prescindere dalla lotta ai movimenti secondari (v. [qui](#)). Questo implica che il modello di gestione dei flussi migratori sia basato, di *default*, sulla compressione della libertà di movimento (e personale) dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari (v. p. 15 della proposta originaria di [reg. procedure](#), in cui si afferma che le procedure di frontiera «*normally imply the use of detention*»).

Per questo, la riforma istituisce un “sistema generale di asilo e rimpatrio” articolato come una sorta di *triage*, caratterizzato dal *continuum* della detenzione. In primo luogo, c’è lo *screening* (7 giorni), che rende strutturale il modello di gestione basato sull’*hotspot*, sia in relazione alla tipologia di controlli (*debriefing*, controlli sanitari e di sicurezza), sia in rapporto alla funzione di tracciamento e incanalamento (mediante il rilevamento delle impronte digitali e l’individuazione della procedura appropriata), sia, infine, in ordine alla tutela giurisdizionale (che è “sostituita” da un sistema nazionale di monitoraggio indipendente, art. 7 [reg. accertamenti](#)). Vi sono, quindi, le procedure di asilo alla frontiera (12 settimane, salve le estensioni previste dal regime derogatorio), che sono svolte in prossimità dei confini statali, in siti chiusi ad accesso esterno limitato. Infine, vi sono le procedure di rimpatrio alla frontiera (altre 12 settimane), durante le quali all’interessato continua ad essere interdetto l’accesso al territorio. Si applica per tutta la durata del *triage* la *fiction iuris* del non ingresso (art. 4 [reg. accertamenti](#)), ovvero l’artificioso espediente giuridico per cui la presenza *fisica* del migrante nel territorio statale è disgiunta dalle ordinarie conseguenze *legali* del suo ingresso nella *giurisdizione* dello Stato.

Tanto l’accesso spontaneo quanto il movimento non autorizzato sono accompagnati, nella riforma, dalla presunzione di abuso del diritto d’asilo, che giustifica, d’un canto, i nuovi limiti imposti al diritto di presentare una domanda (tra cui la facoltà statale di estendere il termine per la registrazione delle domande da 1 a 4 settimane, art. 2x reg. crisi), dall’altro l’espansione dell’ambito di applicazione del sistema Eurodac (v. [qui](#) e [MARINAI](#), 2020). Tale *database* si

estende, *ratione personarum*, ai migranti irregolari, ai c.d. “overstayers”, ai naufraghi soccorsi durante operazioni SAR, ai (futuri) beneficiari della protezione c.d. immediata (ex temporanea), ai minori (a partire dai soli 6 anni, v. art. 10 reg. Eurodac) e ai rifugiati reinsediati da paesi terzi. Inoltre, è significativo che esso passi dal registrare le *domande d’asilo* allo schedare i *richiedenti asilo*. Questo approccio – tipico degli strumenti di *law enforcement* dello SLSG – pone problemi di adattamento rispetto alla giurisprudenza europea sull’accesso all’asilo ([Ministerio Fiscal](#); [Commissione c. Ungheria](#); [M.A. c. Lituania](#)) e al divieto di penalizzazione dei rifugiati di cui all’art. 31 della Convenzione di Ginevra ([GOODWIN-GILL](#)). D’altra parte, l’accordo prevede espressamente che questa mole imponente di dati biometrici e impronte facciali sia accessibile anche alle autorità di contrasto, che potranno consultare Eurodac autonomamente per verificare la presenza di “*security flags*” nel profilo di un certo individuo, indicanti che questi costituisce una minaccia per l’ordine pubblico e la sicurezza interna dello Stato che ha effettuato la registrazione (v. [qui](#)).

È probabile, o almeno verosimile, che questa iniezione di coercizione riduca i movimenti secondari? Questo dipenderà soprattutto dall’effettività dei rimpatri ([SAVINO](#), 2023; [PALLADINO](#), 2020). Se le procedure di rimpatrio alla frontiera non esiteranno nella loro effettiva esecuzione, i migranti trattenuti ai confini europei dovrebbero essere ammessi al territorio e assoggettati alla procedura ordinaria, che sarà disciplinata dalla nuova direttiva rimpatri (su cui v. [qui](#) e [PISTOIA](#), 2020). In questa ipotesi, si riaprirebbe la partita dei movimenti secondari e le procedure di frontiera si tradurrebbero in un abnorme strumento di trattenimento su larga scala, con elevati costi infrastrutturali e umani, ma con bassissimo “rendimento”. Per garantire la sostenibilità delle procedure di frontiera, la riforma introduce la nozione di “adeguata capacità”: gli Stati membri dovranno garantire un certo numero di procedure di frontiera ogni anno, stabilito in proporzione agli attraversamenti irregolari e ai respingimenti alla frontiera nei tre anni precedenti (art. 41bb [reg. procedure](#)). È chiaro, quindi, che per i frontalieri la soglia di “adeguata capacità” sarà correlata alla loro funzione di garanzia della tenuta (e della sicurezza) delle frontiere esterne dell’Unione. L’effettiva esecuzione delle decisioni di rimpatrio sarà, pertanto, condizione essenziale per la sostenibilità amministrativa della riforma.

4. Dall’esternalizzazione delle frontiere alla de-territorializzazione dell’asilo

L’accordo dello scorso 19 dicembre conferma (e rafforza) alcuni tratti distintivi delle politiche UE di immigrazione e asilo: il ricorso all’esternalizzazione come surrogato del fallace riparto delle responsabilità interne, l’approccio basato sull’utilizzo di diverse tipologie di azioni operative e di strumenti di influenza, in qualsiasi settore delle relazioni esterne, per conseguire gli obiettivi dell’Unione di contenimento e deterrenza dei flussi migratori (v. l’art. 2 della [dec. di esecuzione \(UE\) 2022/60](#) sul MOCADDEM), il ricorso alla cooperazione bilaterale tra Stati membri e paesi terzi e al diritto internazionale per aggirare le rigidità procedurali e sostanziali del diritto UE (v. il c.d. approccio “[Team Europe](#)”).

Al contempo, si fa strada l’idea che l’asilo possa essere de-territorializzato, sul modello del [protocollo Italia-Albania](#). È un’idea in linea con la riforma proposta dal Nuovo Patto in quanto accordi di questo tipo potrebbero contribuire alla tenuta delle procedure di frontiera,

limitando il contenzioso relativo alle decisioni di diniego della protezione internazionale e facilitando il rimpatrio dei denegati. Infatti, la delocalizzazione delle procedure di accertamento dello *status*, pur muovendo da *presupposti* giuridici differenti rispetto alla disciplina delle zone di transito prevista dal Nuovo Patto (v. [SAVINO e VIRZI](#) in questo *blog*), comporta, dal punto di vista degli *effetti* giuridici, l'esportazione in un paese terzo del medesimo regime speciale che si applica alle procedure di frontiera (v. l'art. 3, co. 6, del protocollo; v., altresì, il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2023, ai sensi del quale il protocollo introduce una "[clausola di equiparazione](#)" delle aree previste dal Protocollo alle zone di frontiera o di transito previste dal diritto UE). I costi cooperativi, però, sono inferiori rispetto a quelli della esternalizzazione classica, nella misura in cui la responsabilità formale per l'asilo resta in capo allo Stato membro che de-territorializza.

Gli aspetti più problematici riguardano, invece, l'incertezza sulle condizioni di godimento della protezione in caso di esito positivo delle procedure de-territorializzate e l'accesso alla tutela giurisdizionale. Nel protocollo Italia-Albania, la prima questione è regolata dall'art. 9, ai sensi del quale le autorità italiane provvedono all'allontanamento degli asilanti denegati dal territorio albanese e all'ingresso in Italia dei vulnerabili e delle salme dei migranti deceduti nei centri detentivi albanesi, ma l'accesso al territorio italiano dei beneficiari della protezione non è espressamente sancito. La seconda questione è disciplinata dall'art. 4, che non soltanto chiarisce che all'accordo si applica la disciplina interna di recepimento del SECA, ma anche che la tutela giurisdizionale è di competenza esclusiva della sezione specializzata del Tribunale di Roma. In ragione dei limiti territoriali del SECA, queste specifiche non sembrerebbero *per se* idonee a collocare il protocollo nel cono d'ombra del diritto UE. Al contempo, accordi di de-territorializzazione dell'asilo, come quello in questione, potrebbero incidere su norme comuni dell'Unione (come quelle di Dublino) o modificarne la portata, contrastando pertanto con l'art. 3, par. 2, TFUE.

L'adozione del Nuovo Patto potrebbe acuire tali rischi, elevando il grado di armonizzazione del SECA e, contestualmente, estendendo la portata extraterritoriale delle norme europee. In relazione a questo secondo aspetto potrebbe rilevare, per un verso, la riconfigurazione del diritto di rimanere, per altro verso, la condivisione delle responsabilità in ambito SAR. Invero, la riforma distingue il *diritto di rimanere* nel territorio dello Stato membro, durante le procedure d'asilo ordinarie (art. 9 [reg. procedure](#)), dalla *mera presenza legale* del richiedente che non è autorizzato ad accedere al territorio, durante le procedure di frontiera (art. 41f [reg. procedure](#)). Tale *distinguo* potrebbe consentire di configurare una sorta di portata extraterritoriale del SECA, riconducendo accordi come quello Italia-Albania nell'alveo del diritto UE. Inoltre, nella misura in cui il Nuovo Patto include tra i destinatari delle procedure di frontiera i naufraghi salvati mediante operazioni SAR, anche congiunte (e pertanto rientranti nell'ambito di applicazione del [regolamento 656/2014](#)), la sua approvazione potrebbe rafforzare l'obbligo di sbarco in territorio europeo ai fini dell'asilo delle persone soccorse, anche in alto mare o comunque al di fuori delle acque territoriali dello Stato membro (ivi, art. 10). In ogni caso in cui si applichi il diritto UE, l'accesso fisico al territorio europeo per la tutela giurisdizionale dovrebbe essere garantito ai sensi dell'art. 47 della Carta, disposizione che sancisce un diritto soggettivo perfetto di accesso a una "corte" intesa come "organo giurisdizionale" dello Stato (v. le [Spiegazioni](#) della Carta).

5. La sfida attuativa e il ruolo dei giudici

L'accordo sul Nuovo Patto segna un passaggio epocale per le politiche dello SLSC e per il SECA. La formalizzazione di impegni di solidarietà su base strutturale, in particolare, rappresenta un traguardo importante. Inoltre, l'ibridazione tra le politiche europee di immigrazione, asilo, gestione delle frontiere e *law enforcement* potrebbe condurre a un'efficace razionalizzazione delle fasi di attuazione ed esecuzione del diritto UE negli ordinamenti statali, contribuendo a superare i corto-circuiti della cooperazione Schengen e Dublino. D'altro canto, però, la solidarietà flessibile potrebbe diventare il "surrogato" di una inesigibile condivisione delle responsabilità e l'ibridazione rischia di accentuare la connotazione securitaria dell'intero sistema, svuotando di contenuto normativo il SECA.

La sfida, pertanto, sarà quella attuativa, e le presidenze alle quali spetterà dare concretezza al Patto – Ungheria, Polonia e Danimarca – avranno l'arduo compito di dettare gli orientamenti strategici che presiederanno all'attuazione di strumenti legislativi ad elevata complessità e densità normativa, ma a basso peso specifico rispetto alla costruzione di un *level playing field* europeo.

Dal punto di vista dei migranti, destinatari ultimi delle norme del Patto, poi, si osserva il consolidamento di un regime speciale di accesso a-territoriale, basato sulla presunzione di abuso del diritto d'asilo, sul *continuum* alla detenzione e sulla compressione della tutela giurisdizionale. Nelle procedure d'asilo, tale regime trova attuazione (pur su presupposti giuridici distinti) sia che si applichi la *fictio iuris* dell'extraterritorialità alle frontiere territoriali dello Stato, sia che si applichi extraterritorialmente la *fictio iuris* della territorialità entro la giurisdizione di un paese terzo.

In questo modo le frontiere tornano a casa; i diritti, invece, restano imbrigliati in una rete di presunzioni, finzioni giuridiche, regole procedurali e prassi applicative che ne erodono il contenuto materiale. Si riproporrà, allora, il problema del ruolo di garanzia che i giudici nazionali ed europei saranno chiamati a svolgere in un contesto di crescente erosione di quei diritti.

Per citare questo contributo: D. VITIELLO, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, ADiM Blog, Editoriale, dicembre 2023.