

Verso la riforma del sistema di asilo europeo? Tra passi avanti e ostacoli

di Alessia Di Pascale

1. A otto mesi dalle elezioni del Parlamento europeo (che si svolgeranno dal 6 al 9 giugno 2024, nel giorno/i definiti da ciascuno Stato membro in base alle norme nazionali) e, **quindi, con l’逼近arsi della fine della legislatura** (l’ultima seduta plenaria dell’attuale Parlamento europeo si terrà ad aprile) e **della scadenza dell’attuale Commissione europea** (formalmente in carica fino al 31 ottobre 2024, ma la procedura di nomina della nuova Commissione prende avvio subito dopo le elezioni del Parlamento europeo), **è in atto una corsa contro il tempo per portare a compimento la riforma del sistema europeo di asilo, attesa da almeno 7 anni.** Nel 2016, infatti, la Commissione, nel contesto della c.d. crisi dei migranti, annunciò l’intenzione di riformare il sistema comune europeo di asilo (la cui seconda fase di modifica si era conclusa nel 2013), affrontandone le carenze strutturali. Tra la primavera e l’estate di quell’anno, essa presentò, quindi, sette proposte legislative, ma nel corso della precedente legislatura (conclusasi nel 2019) non fu possibile raggiungere un compromesso tra le diverse posizioni e la riforma non fu adottata. La promozione di un nuovo quadro giuridico comune per lo sviluppo delle politiche di asilo e immigrazione, comprensivo anche della riforma del c.d. “regolamento Dublino”, ha poi costituito parte integrante ed essenziale del programma della Presidente della Commissione europea sin dalla sua designazione. La pubblicazione, annunciata più volte dopo il suo formale insediamento, era stata tuttavia rimandata per l’emergenza sanitaria ed ebbe, infine, luogo nel settembre 2020. Il pacchetto di proposte presentato, il c.d. “nuovo patto per la migrazione e l’asilo”, ha per lo più integrato i testi del 2016 ed anzi, per quelle ad uno stadio negoziale avanzato, la Commissione ne aveva auspicato la rapida adozione.

2. Nonostante la roadmap iniziale lasciasse ipotizzare il completamento della riforma entro il 2021, **ad oggi solo il regolamento istitutivo della nuova agenzia europea per l’asilo (EAA) è stato adottato.** Paventando il rischio che la riforma del sistema di asilo non vedesse la luce neppure questa volta, nel settembre 2022 la Presidente del Parlamento europeo, insieme ai rappresentanti delle successive presidenze (Repubblica Ceca, Svezia, Spagna, Belgio) e di quella francese (che aveva appena concluso il proprio semestre), **firmarono un accordo**, definendo i termini per lo svolgimento dei negoziati tra co-legislatori, **con l’obiettivo di portare a termine la riforma delle norme dell’UE in materia di migrazione e asilo entro febbraio/marzo 2024.**

Peraltro, proprio **per sbloccare lo stallo dei negoziati**, la presidenza francese aveva avanzato una proposta di meccanismo di solidarietà che anticipava, nella sostanza, il controverso sistema di riforma, contenuto nella proposta di regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione (una

ridenominazione del c.d. regolamento Dublino funzionale a “un nuovo inizio”, come era stato presentato dalla Commissione nel settembre 2020). **Nel giugno 2022 era, così, stata approvata una dichiarazione politica da parte di ventuno Stati europei** (diciotto Stati membri più Norvegia, Svizzera e Liechtenstein), **che prevedeva l'istituzione di un meccanismo temporaneo (per un anno) di solidarietà volontaria per affrontare le situazioni di pressione migratoria negli Stati di primo ingresso nel Mediterraneo.** La dichiarazione era stata strettamente collegata, dalla presidenza francese, all'avanzamento dei negoziati sul Patto. Nello stesso giorno, il 22 giugno 2022, il Consiglio aveva, quindi, adottato i mandati di negoziato sul regolamento Eurodac e sul regolamento sullo "screening pre-ingresso". Successivamente, il 12 dicembre 2022, il comitato LIBE del Parlamento europeo ha approvato un mandato negoziale aggiornato sul regolamento eurodac, consentendo l'avvio dei negoziati interistituzionali su quel testo

Per quanto attiene al ricollocamento, la natura volontaria del meccanismo introdotto con la dichiarazione **ha mostrato diversi limiti.** Anzitutto agli Stati era stata data la possibilità di esprimere preferenze sul tipo e sull'entità dei loro contributi, ad esempio in relazione ai destinatari (nazionalità, vulnerabilità, ecc.), il che ha rappresentato in concreto un ostacolo al processo (in quanto gli Stati hanno avanzato disponibilità sulla base di criteri molto restrittivi), ma anche di optare per contributi alternativi (finanziari a favore dei Paesi di prima accoglienza o progetti in Paesi terzi suscettibili di incidere sui flussi migratori). Peraltro, sin dalla prima riunione dei partecipanti, tenutasi il 27 giugno, gli impegni sono stati ridimensionati: gli Stati si sono resi disponibili a realizzare 8.169 ricollocamenti in totale, rispetto alle 10.000 previsti inizialmente (Francia e Germania hanno assunto l'impegno maggiore, per un totale di 6.500 ricollocazioni). E nei mesi successivi si sono succedute tensioni per i limitati risultati (come dimostrano il battibecco di novembre tra Italia e Francia sulla distribuzione dei migranti sbarcati dalle navi di soccorso delle ONG e il comunicato congiunto di Italia, Malta, Cipro e Grecia, in cui si lamentava l'insufficienza degli impegni presi e la lentezza dell'attuazione con appena 117 ricollocazioni su 8.000 impegni fino a novembre). La Commissione aveva, quindi, proposto azioni per rafforzare l'efficacia del meccanismo di solidarietà in un piano d'azione per il Mediterraneo centrale, presentato a fine novembre 2022 nel contesto di queste controversie (a questo era seguito un piano di azione per i Balcani occidentali a dicembre). **Nondimeno, i risultati sono rimasti ben al di sotto degli impegni, dimostrando la difficoltà di attuazione pratica della solidarietà:** dopo 14 mesi, ad agosto 2023, erano state ricollocate complessivamente solo 2500 persone all'incirca (a fronte di 100.000 persone sbarcate in Italia nel 2022).

Nello stesso piano la Commissione aveva affermato la necessità di "promuovere le discussioni in seno all'Organizzazione marittima internazionale sulla necessità di un quadro specifico e di linee guida per le imbarcazioni che si dedicano in modo particolare alle attività di ricerca e salvataggio, in particolare alla luce degli sviluppi nel contesto europeo", suggerendo quindi la definizione di linee guida per le imbarcazioni delle ONG.

3. Un nuovo impulso al processo istituzionale è stato impresso all'inizio di quest'anno, allorché nella sessione straordinaria del Consiglio europeo, tenutasi il 9 febbraio 2023 (che ha riportato il tema della migrazione al centro dell'agenda dei capi di Stato e di governo europei) i leaders dei Paesi UE hanno affrontato il tema, **con un focus marcatamente incentrato sulla c.d. dimensione esterna (cooperazione con i Paesi terzi, controllo dei confini, rimpatri e riammissioni).** La riunione era stata preceduta da una lettera indirizzata dai primi ministri di Austria, Danimarca, Estonia, Grecia, Lituania, Malta, Lettonia e Slovacchia al Presidente del Consiglio europeo e alla Presidente della Commissione

europea, ove si sottolineava che «il sistema di asilo europeo e il suo bassissimo tasso di rimpatri costituiscono un fattore di attrazione», e si indicava questo come il motivo per cui «i cittadini di Paesi terzi che non hanno bisogno di protezione internazionale continuano a rischiare la vita nei pericolosi viaggi verso l'Europa». Il Consiglio europeo aveva, quindi, ribadito la determinazione ad assicurare il controllo efficace delle frontiere esterne, riconoscendo le specificità delle frontiere marittime e aveva sottolineato la necessità di una cooperazione rafforzata in ordine alle attività di ricerca e soccorso.

La primavera ha segnato, poi, un'importante accelerazione nel processo negoziale per la riforma del sistema di asilo. Ad aprile, il Parlamento europeo ha adottato il mandato negoziale su quattro proposte contenute nel Patto (c.d. regolamenti procedure, gestione della migrazione, screening e sulle situazioni di crisi) e l'8 giugno 2023, gli Stati membri dell'UE in seno al Consiglio, hanno concordato un "approccio generale" (il mandato negoziale) per le proposte sulle procedure e la gestione delle migrazioni (il mandato sulla proposta di regolamento screening era stato adottato nel giugno 2022, mentre più complesso si è rivelato il compromesso sulla proposta sulle situazioni di crisi). **Su questa base sono, quindi, stati avviati i triloghi sulle prime tre proposte (si tratta di riunioni informali tripartite tra la Presidenza di turno del Consiglio, la Commissione e i presidenti o i relatori dei comitati competenti del Parlamento europeo).** Nel corso delle riunioni di trilogo, che sono presiedute dal co-legislatore che ospita la riunione, ovvero il Parlamento o il Consiglio, ciascuna istituzione illustra la propria posizione e ne segue una discussione volta alla ricerca di un compromesso. La Commissione svolge una funzione di mediazione. **L'eventuale accordo raggiunto in sede di trilogo è provvisorio e deve essere approvato secondo le procedure formali applicabili da ciascuna istituzione.**

4. Contemporaneamente la Commissione europea ha dato attuazione alle indicazioni del Consiglio europeo di febbraio, rafforzando l'azione esterna nel Mediterraneo. Ad aprile, in occasione della visita della Commissaria europea per gli Affari interni Johansson, la Tunisia e la Commissione europea hanno espresso la volontà di rafforzare il partenariato operativo in materia di lotta al traffico di migranti. Successivamente, anche la presidente Von Der Leyen, su impulso dell'Italia, si è recata nel paese (insieme al primo ministro dei Paesi Bassi) e il 16 luglio 2023 l'UE e la Tunisia hanno firmato un memorandum d'intesa, incentrato su cinque punti - stabilità macroeconomica, commercio e investimenti, transizione energetica verde, contatti interpersonali, migrazione e mobilità - all'ultimo dei quali è stata attribuita la maggiore importanza. Il Protocollo d'intesa integra l'Accordo di associazione UE-Tunisia del 1995 e le iniziative bilaterali degli Stati membri. Sono, quindi, stati stanziati aiuti per 105 milioni di euro a sostegno della guardia costiera tunisina e della gestione delle frontiere. (Il memorandum d'intesa prevede anche un possibile sostegno macroeconomico per 900 milioni di euro a favore della Tunisia e 150 milioni di euro di sostegno diretto al bilancio del paese).

L'intesa conclusa è apparsa subito controversa. Sono stati sollevati rilievi circa il rispetto dei diritti umani da parte di molte organizzazioni e del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, che a settembre hanno indotto il Mediatore europeo (organo deputato ad indagare su casi di cattiva amministrazione da parte di istituzioni, organi ed organismi UE, ai sensi dell'art. 228 Tfu) ad avviare un'indagine strategica (il Mediatore svolge, su propria iniziativa, indagini strategiche che mirano a richiamare l'attenzione su aspetti di interesse pubblico e a esaminare problematiche sistemiche più ampie che riguardano le istituzioni dell'UE e il processo decisionale democratico) chiedendo alla Commissione come intende assicurare il rispetto dei diritti umani nel quadro del memorandum in questione. In aggiunta, a settembre le autorità tunisine hanno rifiutato l'ingresso nel Paese a una

delegazione della Commissione Affari Esteri del Parlamento europeo che aveva in programma una serie di riunioni per accertare la situazione politica. Rilevi sulla modalità di conclusione del memorandum, e quindi più attinenti a profili procedurali e di equilibrio interistituzionale, sono stati espressi dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza in una lettera inviata al Commissario per la politica di vicinato.

Ma anche l'efficacia dell'accordo appare per il momento limitata, continuando incessanti gli arrivi di migranti sulle coste italiane (circa 45mila tra agosto e settembre, mentre erano stati 29 mila nel 2022). Su invito della premier italiana, il 17 settembre la presidente della Commissione europea e la commissaria Johansson, hanno visitato l'isola di Lampedusa, presentando un piano in 10 punti per ridurre i flussi e fornire assistenza immediata alle autorità italiane. Tra le azioni, il piano si propone di accrescere i rimpatri e aumentare la presenza di Frontex nell'area (intensificando la sorveglianza delle frontiere in mare e la sorveglianza aerea ed esplorando le opzioni per espandere le missioni navali nel Mediterraneo), di rafforzare le iniziative di contrasto ai trafficanti e le campagne di sensibilizzazione e comunicazione per disincentivare le traversate del Mediterraneo. In questo quadro la cooperazione con la Tunisia appare tutt'altro che serenamente avviata. Al fine di dare attuazione al memorandum di luglio, richiamato tra i 10 punti, la Commissione ha annunciato l'immediato esborso di 127 milioni di euro, di cui 67 a supporto delle iniziative di contrasto della migrazione, suscitando però nervosismo da entrambe le parti: se il Presidente tunisino ha sdegnosamente rifiutato l'importo, ritenendolo incongruo rispetto a quanto pattuito, la reazione dell'UE è stata stizzita (il Commissario alla politica di vicinato ha invitato a restituire quanto erogato), lasciando trapelare le difficoltà sottostanti l'attuazione di un'intesa di questo tipo.

5. Ma la questione cruciale, su cui il dibattito rimane acceso, e che ha da sempre frenato il processo negoziale, è ancora quella dell'equa distribuzione tra gli Stati membri. Nonostante l'esplicito richiamo alla solidarietà, come principio guida delle politiche di immigrazione e asilo, introdotto dal Trattato di Lisbona (art. 80 TFUE), la pressione migratoria continua a interessare maggiormente un nucleo di Stati. I tentativi di redistribuzione, concretizzatisi in particolare con il meccanismo di ricollocazione obbligatoria attuato tra il 2015 e il 2017, e quello volontario del 2022-2023, come si è detto, hanno portato a risultati limitati, suscitando disaccordo e, in alcuni casi, ferma opposizione. **Le posizioni espresse dal Parlamento europeo ad aprile e il mandato negoziale del Consiglio apportano modifiche significative alla proposta della Commissione, ma le differenze tra le istituzioni (anche importanti) permangono.** Entrambi i co-legislatori sembrano comunque concentrarsi, anche se con modalità e meccanismi diversi, sul rafforzamento e l'istituzionalizzazione della cooperazione per un'effettiva solidarietà tra gli Stati membri.

Per quanto attiene alla riforma del c.d. regolamento Dublino, è bene sottolineare, che **nonostante la nuova denominazione ("gestione della migrazione e dell'asilo"), resta valido l'impianto complessivo dell'attuale disciplina nelle situazioni ordinarie.** La ben nota struttura che lo caratterizza ormai da oltre trent'anni, fondata su criteri gerarchici funzionali all'individuazione di un solo Stato membro competente all'esame della domanda di protezione, e che porta ad identificarlo nello Stato di primo ingresso in caso di inapplicabilità dei (limitati) criteri antecedenti, non viene intaccata. **Anzi, la competenza del paese di primo ingresso si rafforza:** nel testo approvato dal Consiglio, **tale responsabilità cessa se la domanda è registrata più di 2 anni [...] dalla data in cui è avvenuto l'attraversamento della frontiera. Un termine che si riduce a 12 mesi solo nell'ipotesi di arrivo a seguito di sbarco. Seppur migliorative rispetto alla proposta della Commissione (che prevedeva 3 anni**

in qualsiasi caso, incluse le ipotesi di sbarco a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso), tali previsioni aggravano la posizione del paese di primo ingresso rispetto al testo vigente, il quale prevede ordinariamente che “la responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera” (art. 13, par. 1, reg. (UE) n. 604/2013), senza peraltro operare riferimenti al momento di registrazione della domanda.

Il nuovo testo introduce un meccanismo di solidarietà (parte IV), molto più strutturato rispetto a quanto previsto nella proposta della Commissione, ma anche più complesso (la cui efficacia ed operatività saranno tutte da vedere) “per garantire un'equa ripartizione delle responsabilità e un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri”, a sostegno degli Stati membri sottoposti a pressione migratoria (situazione riscontrabile allorché vi sia un numero elevato di arrivi di cittadini di paesi terzi o di apolidi o un rischio di tali arrivi, inclusa l'ipotesi di sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni di ricerca e salvataggio). Il testo approvato dal Consiglio specifica (art. 44 bis) che tutti i diversi tipi di misure di solidarietà utilizzabili (oltre ai ricollocamenti di persone, contributi finanziari e supporto operativo) sono ritenute “di uguale valore”. Una formulazione evidentemente funzionale al compromesso negoziale, ma che nella pratica potrebbe comportare il permanere di squilibri e tensioni. A conferma di un approccio “libero”, in una nota predisposta dalla presidenza svedese si ribadisce: “Ci sarà un meccanismo di solidarietà flessibile in cui lo Stato membro contributore ha piena discrezione sul tipo di contributo di solidarietà - ricollocazione, misure finanziarie o di altro tipo, se del caso - che hanno lo stesso valore. Nessuno Stato membro sarà mai nessuno Stato membro sarà mai obbligato a effettuare ricollocazioni o a contribuire più della sua giusta quota”.

6. Il quadro giuridico predisposto dal nuovo Patto include, inoltre, un nuovo meccanismo inteso ad “affrontare in modo efficace le situazioni eccezionali di crisi”, che comportano un afflusso massiccio di dimensioni e natura tali da rendere non funzionale il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio di uno Stato membro e da avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema comune europeo di asilo. Originariamente pensato con riferimento alla situazione di afflusso massiccio di persone (in fuga principalmente da Siria, Iraq e Afghanistan) nel contesto di quella che fu denominata “crisi dei migranti” (nel biennio 2015-2016 si registrarono 2,5 milioni di richieste di protezione internazionale nella UE), il regolamento avrebbe dovuto sostituire la direttiva sulla protezione temporanea, fino ad allora mai attuata e ritenuta non più adeguata (nel testo approvato dal Consiglio, è stata al contrario cancellata la disposizione inclusa nella proposta, che ne prevedeva l'abrogazione, disponendosi che le regole contenute nel regolamento sono complementari a quelle stabilite dalla direttiva 2001/55/CE del Consiglio e che possono essere applicate contemporaneamente a queste ultime, considerando 36g). La portata del regolamento si espande, inoltre, includendo anche le situazioni di “strumentalizzazione dei migranti” da parte di un Paese terzo o di un attore non statale con l'obiettivo di destabilizzare lo Stato membro o l'Unione. Con riferimento a questa ipotesi era stata presentata dalla Commissione una specifica proposta, molto contestata, a seguito dei tragici fatti avvenuti alla frontiera esterna con la Bielorussia nell'autunno del 2021, che dovrebbe pertanto confluire in questo regolamento (il Parlamento europeo non ha, però, ancora adottato una posizione su questa proposta e occorre vedere se converrà su questa soluzione).

Gli elementi essenziali di questo testo sono la possibilità che, in una situazione di crisi o di forza maggiore, gli Stati membri siano autorizzati ad applicare deroghe alle ordinarie previsioni attinenti alla registrazione delle domande di protezione internazionale, alla procedura di asilo alla frontiera, al rimpatrio, ma anche agli obblighi di presa e ripresa in carico del regolamento Dublino.

Punto cruciale, che ha rappresentato un motivo di profonda discordia con alcuni Paesi dell'Europa orientale, è la previsione di un meccanismo di solidarietà, nei confronti di uno Stato membro che si trovi in una situazione di crisi. Quest'ultimo può chiedere contributi ad altri paesi dell'UE, che si aggiungono a quelli già previsti dal regolamento sulla gestione dell'immigrazione e l'asilo, se insufficienti. Tali contributi, che dovranno essere autorizzati con una decisione di esecuzione del Consiglio, su proposta della Commissione, sono obbligatori, anche se possono assumere la forma di: ricollocamenti (dallo Stato membro che si trova in una situazione di crisi), compensazioni di competenza (ossia lo Stato membro che offre sostegno assumerebbe la competenza per l'esame delle domande di asilo al fine di alleviare lo Stato membro che si trova in una situazione di crisi), contributi finanziari o misure alternative di solidarietà, che pure in questo caso, si puntualizza, hanno pari valore.

A differenza degli altri mandati approvati dal Consiglio Giustizia e Affari interni dell'8 giugno, i negoziati tra Stati membri sulla proposta sulle situazioni di crisi sono proseguiti con difficoltà nei mesi successivi e le posizioni sembravano distanti, tanto da aver indotto [il Parlamento europeo il 20 settembre a sospendere i negoziati sulle proposte "eurodac" e "screening"](#) fino a che il Consiglio non avesse raggiunto una posizione condivisa. Pur non essendo all'ordine del giorno del Consiglio Giustizia e Affari interni del 28 settembre, la presidenza spagnola aveva, quindi, presentato un [nuovo testo di compromesso](#) ai ministri degli interni dei 27 Stati UE. Tuttavia, all'opposizione dei Paesi dell'Europa orientale si era sommata quella dell'Italia, che aveva contestato la previsione in base alla quale le operazioni di aiuto umanitario secondo gli standard europei non potessero essere considerate "strumentalizzazione dei migranti" quando non hanno l'obiettivo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro (art. 1, par. 2, lett. b). L'accordo è stato raggiunto, alcuni giorni dopo, [con lo spostamento di questa frase nelle premesse della proposta](#) (considerando 6c). Ma non ha smussato la posizione di Polonia e Ungheria, nettamente contrarie al Patto: il mandato è stato approvato a maggioranza, con il voto contrario di questi due Paesi e l'astensione di Austria, Repubblica Ceca e Slovacchia.

7. Il giorno dopo le [dichiarazioni trionfali in merito all'accordo raggiunto](#) sull'ultimo strumento cruciale del Patto, il 6 ottobre i capi di Stato e di governo si sono ritrovati, in un vertice informale tenutosi a margine della terza riunione della Comunità politica europea (una piattaforma di coordinamento politico avviata nel 2022), organizzata dalla presidenza spagnola a Granada e a cui hanno partecipato anche i capi di governo di altri 18 Stati europei (inclusi il Regno Unito e l'Ucraina).

Le resistenze e il disaccordo dei più tenaci oppositori di un meccanismo di solidarietà obbligatorio non sono stati celati, bensì [espressi con toni estremi, da Ungheria e ancor più Polonia](#). Pertanto, come già era avvenuto a giugno, non è stato possibile adottare una dichiarazione finale unanimemente condivisa, e il Presidente del Consiglio europeo è dovuto ricorrere ad un escamotage, inserendo le conclusioni sulla migrazione in una sua ["dichiarazione sulla migrazione"](#). All'esito del Consiglio europeo del 30 giugno, il Presidente del Consiglio europeo aveva dovuto per la prima volta racchiudere le conclusioni in una propria [dichiarazione sulla dimensione esterna](#), in cui aveva dato atto del fatto che la Polonia e l'Ungheria [avevano dichiarato la necessità di approvare i testi in discussione all'unanimità \(anziché al maggioranza qualificata come previsto dai trattati\)](#) e, che nel

contesto delle misure di solidarietà “la ricollocazione e il reinsediamento dovrebbero effettuarsi su base volontaria e che tutte le forme di solidarietà dovrebbero essere ritenute parimenti valide e non agire da potenziale fattore di attrazione per la migrazione irregolare”.

In questo clima contrastato e su queste premesse proseguiranno, quindi, i negoziati interistituzionali sulle diverse proposte che compongono il Patto, nell’auspicio di poter arrivare ad un accordo tra i co-legislatori nei primi mesi del 2024. Occorre, infatti, raggiungere un compromesso tra le diverse posizioni di Parlamento europeo e Consiglio, che dovranno poi essere formalmente approvate da **entrambe le istituzioni**. La gestione e il controllo dei flussi migratori e delle frontiere, l’attuazione della solidarietà tra gli Stati membri, l’adempimento degli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dell’UE, la repressione del traffico di migranti, la cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti sono questioni strettamente connesse, su cui permangono forti resistenze. **In breve, il quadro è complesso, intreccia una molteplicità di interessi e visioni contrapposte, e nei prossimi mesi occorrerà molta determinazione e comunanza d’azione per portare a compimento il processo.** Tenendo conto anche del fatto che le soluzioni prospettate hanno già suscitato perplessità in merito alla loro effettività e al rispetto delle garanzie sul diritto di asilo, [paventandosi il rischio di un sistema ancora più frammentato e disorganico rispetto a quello attuale.](#)