

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Urbino Carlo Bo

Saggi



NUOVI ORIZZONTI D'EUROPA NELLE PROCEDURE D'ASILO: UN'INDAGINE D'INSIEME SULL'IMMINENTE RIFORMA NELLA PLURIDIMENSIONALITÀ ORDINAMENTALE

Manuel Gioiosa

Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Abstract:

[New European Horizons in asylum procedures: a comprehensive investigation of the upcoming reform in the multidimensional regulation] This article analyzes the provisions introduced by the so-called New Pact on Migration and Asylum, launched on April 10, 2024. This is a series of measures intended to significantly amend the regulations on asylum, relocation, and repatriation. By examining one specific regulation (the so-called Procedures, Regulation 2024/1348), the article highlights the changes to the right of access to the territory as well as the critical issues arising from this atypical attempt at innovation.

Key Words:

Immigration, Asylum, Repatriation Pact, International Protection, Regulation of Procedures.

Vol. 14 (2026)





Nuovi orizzonti d'Europa nelle procedure d'asilo: un'indagine d'insieme sull'imminente riforma nella pluridimensionalità ordinamentale

Manuel Gioiosa *

1. Un nuovo corso europeo in tema di asilo

Le metamorfosi correnti nel campo della procedura d'asilo rappresentano il tormentato frutto d'una storia risalente. Dove a volte sembra mancare anche solo l'umana consapevolezza che mostra E. De Amicis nel suo romanzo-inchiesta sulla situazione migratoria post-unitaria quasi un secolo e mezzo fa, vedendo, non un'edonistica quanto estrema ricerca individuale d'avventura, ma una vera e propria soluzione ultima diretta a porre fine ad una disperata condizione esistenziale¹.

* Avvocato e Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, nonché Cultore della Materia in Diritto Amministrativo presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

E-mail: manuel.gioiosa@unicatt.it.

¹ E. De Amicis, *Sull'Oceano* (1889), dove l'autore, proponendo uno sguardo raro nello scenario letterario italiano del tempo nell'affrontare il tema dell'immigrazione, narra la propria traversata di qualche anno prima verso il Sud America diretta a svolgere una serie di conferenze. La visione del fenomeno inizia a maturare durante un imbarco da Genova, quando l'approdo d'un migliaio di migranti lo induce a riconoscerli più per "*l'aspetto di deportati che d'emigrati*". E poi nella compiuta osservazione d'una nutrita multiformità di tipi umani distribuiti dalla prima alla terza classe, nella nave che percorre l'Atlantico intravista come metafora tacita dello specchio dell'Italia stessa di fine '800, erompe un vero e proprio microcosmo dai tratti tanto unitari quanto peculiari: dalle illusioni alle speranze nello spettro della rassegnazione attraverso l'impenitente persistenza della paura, ma al tempo stesso anche il desiderio di riscatto attraverso lo smarrimento ed il timore di tutto ciò che è sconosciuto e nuovo (per una riflessione più accurata dei rapporti tra migrazione, asilo e letteratura si rinvia all'interessante rassegna di M. Pendola, *Di qua e di là dal mare: realtà ed immaginario della migrazione nella letteratura degli italiani*, in *Dialoghi mediterranei* 76, novembre 2025, www.istitutoeuroarabo.it).

In termini legislativi la suddetta storia, risultata in origine e per gran parte della sua parabola evolutiva connotata da una prevalente dimensione nazionale², a partire dal 22 maggio 2024 ha subito un significativo cambio di prospettiva, quando Parlamento ed Consiglio europeo con un pacchetto di atti legislativi generali composto da nove regolamenti ed una direttiva, hanno dato il via ad una vera e propria svolta storica dall'ampiezza e dall'innovatività inusitate.

Come molti grandi mutamenti, si è trattato di un processo di ri adattamento c.d. sismico dinanzi alla cronicità di un sistema sempre meno adeguato: la sua origine, infatti, più che nell'emergenza in quanto tale, va individuata piuttosto nella presa d'atto della persistente inadeguatezza, se non vero e proprio fallimento, della politica sviluppata dall'Unione europea negli ultimi anni, tanto in relazione alla protezione internazionale che alla migrazione³.

Le pieghe politiche della vicenda originano dal dicembre 2023, all'indomani di uno storico accordo intercorso all'interno delle istituzioni europee sulle proposte del c.d. Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo che, ritenendo inadeguato il quadro normativo in vigore⁴, la Commissione aveva presentato nel settembre 2020.

² Per la considerazione secondo cui il diritto degli stranieri è stato da sempre tradizionalmente considerato una materia di stretta competenza nazionale, diretto riflesso della Sovranità statale cfr. per tutti C. Favilli, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in *Quaderno AISDUE, serie speciale. Atti del Convegno "L'unione europea dopo la pandemia"*. Bologna 4-5 novembre 2021, Napoli 2022, 99 ss., nonché in *AI SDUE IV*, 2022, "Sezione Atti Convegni Aisdue", 12, 14 gennaio 2022, 227 ss.

³ In quest'ordine di idee muovono le riflessioni compiute da M. Borraccetti, *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione ed asilo: verso il futuro guardando al passato*, in B. Riccio, F. Tarabusi (a cura di), *Incontrare le migrazioni. Spunti per l'accoglienza e l'inclusione di migranti, richiedenti asilo e rifugiati*, Città di Castello, 2023, 77 ss. Più in generale, muovendo dal principio generale espresso dall'art. 80 TFUE, in base al quale la politica europea sull'immigrazione ed asilo dovrebbe essere governata dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli stati membri, anche sul piano finanziario, si arriva a mettere in evidenza che l'applicazione del principio ha sempre incontrato delle difficoltà a causa di una diffusa resistenza degli Stati membri a farsi carico della gestione di coloro che negli ultimi anni hanno raggiunto l'Unione Europea per via non regolari.

⁴ Largamente basato sulla Convenzione di Ginevra sul diritto dei rifugiati e sul principio di non respingimento, il sistema europeo d'asilo nel corso dei decenni ne ha rappresentato uno sviluppo progressivo, soprattutto per l'espressa inclusione nel suo interno di quelle fattispecie diverse dal diritto di asilo che non hanno ancora avuto un riconoscimento né a livello internazionale né tanto meno a livello nazionale. A maggior ragione, e con uno sguardo diretto al Diritto Costituzionale italiano, nonostante l'auto qualificazione del sistema europeo di asilo come comune, la persistenza di notevoli differenze all'interno dei diversi sistemi d'asilo nazionali, rende la stessa possibilità di un'armonizzazione piena ed effettiva evenienza ardua se non una vera e propria chimera. Questo perché, soprattutto nella legislazione interna, il relativo recepimento ha avuto conseguenze diverse a seconda della pre esistenza della legislazione vigente a livello nazionale. Considerando che l'originario vuoto normativo è venuto meno proprio grazie all'attuazione delle direttive europee, le riforme che hanno interessato il diritto d'asilo in Italia a partire dal 2017 hanno messo in evidenza un dato tanto rilevante quanto preoccupante: la legislazione europea, soprattutto quella deputata all'armonizzazione delle norme nazionali, tendendo ad assestarsi su un livello di tutela dei diritti non solo decrescente, ma soprattutto inferiore rispetto a quello disposto dalla Costituzione italiana, pone per ciò stesso un rilevante problema di potenziale conflitto tra fonti. Per maggiori approfondimenti in merito sia consentito rinviare al contributo di C. Favilli, *Le politiche di immigrazione*, cit., 242, 244-245.

Successivamente, il 10 aprile 2024, due mesi prima dello svolgimento delle elezioni europee, il Parlamento europeo in seduta plenaria ha votato il “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”. Il 14 maggio gli atti sono stati approvati dal Consiglio ed il 22 dello stesso mese i testi definitivi sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea. Entrate in vigore 20 giorni dopo la pubblicazione, quasi tutte le norme si applicheranno a partire da giugno o da luglio 2026⁵.

1.1. Gli *interna corporis* della riforma: progressioni di novità relativa ed assoluta

Nella nuova disciplina si possono idealmente contrapporre atti che introducono discipline su oggetti in precedenza mai regolati a livello di Unione europea, ed invece atti modificativi od integrativi di discipline europee pregresse.

All’interno della prima classe, presentano un profilo di totale novità: il regolamento sugli accertamenti⁶ (le cui disposizioni sono completate dal reg. 2024/1352), il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera⁷, il regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore⁸, nonché il regolamento istitutivo di un quadro di reinsediamento⁹.

⁵ Fra gli scritti miranti a proporre uno sguardo d’insieme della riforma, cfr. per tutti: B. Nascimbene, *Editoriale*, in *Diritto Immigrazione Cittadinanza* 2, 2024, www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it e S. Peers, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, in *Yearbook Eur. Law* 1, 2024, spec. 2-7.

⁶ Reg. (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, in GUUE L, 2024/1356, del 22 maggio 2024. Per una relativa disamina cfr. F. Rondine, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell’Unione*, in G. Morgese (a cura di), *Quaderni AISDUE, Fascicolo speciale n. 4/2024. Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, Napoli 2025, 83 ss.

⁷ Reg. (UE) 2024/1349, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148, in GUUE L, 2024/1349, del 22 maggio 2024, sul quale v. M. Lanotte, *Il regolamento (UE) 2024/1349: l’ultimo tassello della “procedura di frontiera” previsto dal Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto*, cit., 489 ss.

⁸ Reg. (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14.5.2024 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147, in GUUE L, 2024/1359, del 22 maggio 2024, sul quale E. Pistoia, *Progressi e rischi nel nuovo regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore*, in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto*, cit., 195 ss.

⁹ Reg. (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14.5.2024 che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147 in GUUE L, 2024/1350 del 22.5.2024. Cfr. in merito C. Leclercq, *The new EU Resettlement Framework: a flexible harmonization undermining fundamental rights*, in L. Tsourdi, D. Thym-I. Goldner Lang, C. Warin (eds), *Special Collection on the EU Asylum and Migration Legislation after the Pact*, 2024, www.eumigrationlawblog.eu.

Il tratto caratteristico di quest'insieme di regolamenti risiede nella concentrazione di una varietà di discipline che, normate fino ad ora esclusivamente dai singoli Stati, ad opera del patto risultano attualmente di pertinenza unitaria da parte dell'UE¹⁰.

Dotato, invece d'un minor grado di c.d. originalità, in quanto abrogativo e sostitutivo di atti previgenti in settori già disciplinati dall'UE è il c.d. regolamento sulla gestione dell'immigrazione e l'asilo (per il regolamento 2024/1348 sulla procedura d'asilo *cf.* più diffusamente *infra* dal § successivo)¹¹.

Il regolamento in questione, che entrerà in vigore dal 1° luglio 2026, ha abrogato il regolamento 604/1351 (o regolamento Dublino III), per un verso mantenendo talune disposizioni, per altro, introducendo importanti novità circa l'individuazione dello Stato competente ad esaminare la richiesta di asilo; ulteriormente la novellata normativa si propone di gestire, sempre nel rispetto del principio di coerenza, la componente interna ed esterna dell'asilo e della migrazione, così da allineare le decisioni intraprese all'interno delle diverse sedi¹².

Ma quel che più conta è l'introduzione da parte del regolamento in questione d'un nuovo meccanismo di solidarietà, la cui partecipazione risulta obbligatoria tra Stati membri, ai fini della gestione dei flussi migratori¹³.

Ancora, rientra nella dimensione abrogativa/sostitutiva il nuovo regolamento Eurodac¹⁴, a sua volta abrogativo e sostitutivo del vigente reg.603/2013. Facendo *tabula rasa*

¹⁰ In questo senso F. Spitaleri, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus* 1, 2025, www.eurojus.it, 255 ss. ed in particolare 259.

¹¹ Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013. Esso consta di 85 articoli suddivisi in 7 parti e ben 94 considerando. Riferimenti in P. De Pasquale, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto*, cit., 260 ss.

¹² Sul piano esterno il regolamento incoraggia i partenariati con i Paesi terzi, perpetuando la prassi dell'esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei diritti dei migranti (D. Musmeci, *Sul partenariato UE-Stati terzi in ambito migratorio: le proposte del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in tema di rafforzamento delle capacità di border management*, in *FSJ* 2, 2021, 194 ss.). Sul piano interno, invece, ricalca in gran parte il regolamento 604/2013, fissando tra gli scopi principali, per quanto qui di interesse, quello di definire un meccanismo per determinare con chiarezza e praticità lo Stato membro a cui affidare l'esame di una domanda di protezione internazionale, alla luce di criteri obiettivi ed equi (P. De Pasquale, *Pensare al futuro*, cit., 117).

¹³ In questo modo, per la prima volta, «l'Unione disporrà di un meccanismo di solidarietà permanente, giuridicamente vincolante ma flessibile», con soglie minime predeterminate di ricollocazioni e di sostegno finanziario complessivo a livello di Unione (Così, rispettivamente nella Parte II - Quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione - e Parte IV - Solidarietà - del reg. 2024/1351. F. Buonomenna, indaga il meccanismo permanente di solidarietà in *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto*, cit., 139 ss.

¹⁴ Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, che istituisce l' "Eurodac" per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi

della precedente disciplina e prevedendo, in particolare che il nuovo sistema venga riedificato *ab imis*, esso sarà destinato ad assurgere quale strumento chiave all'interno del nuovo Patto per la migrazione e l'asilo.

Più in particolare, il sistema informativo, perdendo l'identità di mero supporto alla registrazione delle domande d'asilo, tenderà ad universalizzarsi verso un sistema che ambisce al controllo dei movimenti dei richiedenti asilo, persone in condizione irregolare, nonché di tutti coloro destinati a beneficiare di misure di protezione *latu sensu* intese¹⁵.

Infine, benché in maniera più tenue, continuandosi a porre in linea di continuità con le misure previgenti, rilevano all'interno della categoria di atti nuovi abrogativi e sostitutivi di precedenti, sia il nuovo regolamento qualifiche¹⁶, che abrogando, sostituendo e, peculiarità del caso (assieme a come si vedrà al regolamento procedure), trasformando la pregressa Dir. 2011/95, continua a condividerne le finalità normative e cioè, l'applicazione negli Stati membri di criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione, assicurando la disponibilità di un esame comune di diritti

il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto. Cfr. in merito E. Celoria-V. Ferraris, *Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità*, in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto*, cit., 173 ss. Per Eurodac si intende il più antico database biometrico europeo. Introdotto nel 2000 e reso operativo nel 2003 per determinare lo Stato competente a decidere sulla domanda di asilo dello straniero, così da evitare il fenomeno del cd. asylum shopping, lo spostarsi dei richiedenti asilo tra i Paesi europei al fine di scegliere lo Stato membro competente per la domanda di asilo. Come è stato diffusamente osservato, pertanto, si tratta d'uno strumento ancillare del Sistema europeo comune d'asilo (SECA) nonché squisitamente tecnico, costituente un ultimo e definitivo tassello di un'architettura giuridico-politica tesa ad accentrare il controllo e la criminalizzazione della mobilità ed a relegare in subordine gli obiettivi di gestione tecnico-burocratica delle migrazioni.

¹⁵ La Commissione europea, in particolare, ha considerato la nuova banca dati *una delle "dorsali operative che sostengono il nuovo quadro giuridico"* introdotto dalla riforma (F. Spitaleri, *La grande riforma*, cit., 261).

¹⁶ Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta. In dottrina, tra i primi commenti relativi al regolamento (o alla proposta COM (2016) 466final), v. F. Perrini, *Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro per la protezione internazionale nell'ordinamento UE?*, in FSJ, 2017, 56 ss., nonché S. Amadeo, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale* in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto*, cit., 243 ss.

per i beneficiari di protezione¹⁷, sia la nuova Direttiva accoglienza¹⁸, subentrante alla direttiva 2013/33 (c.d. “direttiva accoglienza”); quest’ultima in particolare, pur confermandosi a propria volta in continuità con la direttiva del 2013, ha diretto a rafforzare la (pre) esistenza di garanzie comuni, incoraggiando la partecipazione sociale del richiedente e la sua integrazione nella società di accoglienza¹⁹.

Dal rapido quadro che si è tracciato, balza subito agli occhi che all’interno della multiforme sequenza disciplinare, mentre per alcuni aspetti tutto si è limitato per lo più ad una revisione di strumenti esistenti, per altri, invece, si è trattato della previsione di regole davvero nuove, in parte esito di una (prima) codificazione di prassi amministrative divergenti dalla normativa, sorte sulla base di approcci gestionali sperimentati in relazione alle ultime conclamate crisi²⁰.

Oltre i proclami che hanno presentato il nuovo Patto come un significativo cambio di rotta, altri corifei hanno invece messo in luce come i temi del controllo dei confini e delle restrizioni del diritto d’asilo abbiano mantenuto ferma la dimensione dominante²¹.

In una visione d’insieme si può cominciare a dire che le riforme sancite con le misure del Nuovo Patto sviluppano le tendenze dirette al rafforzamento dei confini in funzione di barriera all’accesso dei migranti nel territorio dell’Unione. In questa maniera

¹⁷ Assicurando in tal modo la continuità alla disciplina giuridica della protezione nazionale europea, nonché preservando l’applicabilità delle soluzioni interpretative adottate dalla Corte (Sulle condizioni di applicabilità delle soluzioni interpretative maturate nella vigenza della prima direttiva qualifiche alle analoghe disposizioni della direttiva 2011/95, v. Corte giust. 10 giugno 2021, C-901/19, *Bundesrepublik Deutschland*, punto 24; 9 novembre 2023, C-125/22, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Notion d’atteintes graves), punto 34, tutte citate *de relato* da S. Amadeo, *Il regolamento*, cit., 244).

¹⁸ Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Tra i primi commenti sia consentito rinviare a L. Slingeberg, *The New EU Reception Conditions Directive: More Welfare Conditionality for Asylum Seekers*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 30 September 2024, reperibile online, nonché A. Voinich, *La nuova “direttiva accoglienza”: tra obblighi di includere ed obblighi di escludere*, in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto*, cit., 211 ss.

¹⁹ Lo “strumento” prescelto per questa finalità è particolarmente incisivo, poiché viene infatti riconosciuto il diritto del richiedente a essere trattato al pari dei cittadini degli Stati membri per quanto riguarda determinati aspetti dell’accesso al lavoro o, nel caso dei minori, della salute e dell’educazione. Ancora, si valorizza ulteriormente un livello (minimo) e inderogabile di trattamento da riservare a tutti i richiedenti protezione, e riferito ai diritti fondamentali, soprattutto a quelli sanciti dalla Carta e dagli obblighi internazionali degli Stati. Cfr. sul punto, A. Voinich, *La nuova “direttiva accoglienza”*, cit., 240-241, la quale evidenzia un punto in cui la direttiva accoglienza rompe decisamente con il passato, e cioè allorquando nel perseguire la lotta ai movimenti secondari finisce con l’imporre un trattamento più severo per i richiedenti protezione che si trovano al di fuori dello Stato designato dal regolamento di Gestione, limitandone la libertà od escludendoli dall’accesso a misure necessarie a soddisfare bisogni essenziali. Si tratta di un’evidente *reformatio in pejus*, considerando che in questa maniera si finisce per riservare alla suddetta categoria di richiedenti un trattamento decisamente più deteriore rispetto alla generalità dei richiedenti protezione.

²⁰ Cfr. in merito F. Rondine, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso*, cit., 83.

²¹ Lo considera un significativo cambio di rotta Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione Europea, nella presentazione del “Nuovo Patto sulla Migrazioni e l’Asilo” disponibile on line, mentre continua a vedere una tendenza restrittiva V. Chetail, *Looking beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis: The Failed Reform of the Common European Asylum System*, in *European Journal of Human Rights*, 2016, 584-602.

viene in un certo senso sconfessato il limite emerso con la Dichiarazione di Tampere, (il primo organico documento programmatico sullo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia SLSG), con cui l'Unione europea ha originariamente manifestato limiti regolatori verso la proposizione di riforme delle politiche e degli strumenti del diritto migratorio e dell'asilo.

Più in generale, benché dotata di una portata di rara estensione e che integra ampiamente, modificandolo in profondità il regime vigente, quella che sta per venire alla luce sembra avere le sembianze comunque di una riforma dall'identità piuttosto perfettibile; tutti gli strumenti normativi approvati, infatti, oltre a non risolvere molte delle annose problematiche del passato, non sembrano avere come criterio guida la piena applicazione del principio di *non-refoulement* nonché l'effettiva tutela delle situazioni soggettive dei migranti²².

Il vizio alligna dentro una malformazione genetica; da un'analisi congiunta delle norme dei vari regolamenti e delle direttive emerge una linea che talora vede i richiedenti protezione internazionale titolari di diritti e garanzie riconducibili al principio secondo cui il richiedente è *in nuce* un rifugiato, ma spesso li equipara a migranti irregolari, la cui presenza sul territorio deve essere quanto più possibile ostacolata, pur in pendenza della domanda di protezione.

Com'è stato osservato, occorre prendere atto che la riforma del sistema di asilo è stata piuttosto diretta alla gestione della migrazione di persone irregolari secondo un perverso circolo vizioso in base al quale le regole di nuovo conio decadranno nell'opposto effetto di ostacolare il soggiorno regolare dei richiedenti asilo e quindi in ultima analisi, il rilascio d'uno stabile permesso omonimo²³.

2. In particolare: potenzialità degenerative del nuovo regolamento procedure

Un ruolo di sicura rilevanza all'interno degli atti nuovi abrogativi di fonti pregresse è senz'altro rivestito dal cit. regolamento c.d. procedure (cit. reg. 2024/1348).

Siffatto provvedimento, in particolare, ha come finalità primaria di ridefinire i confini come luogo di filtraggio e classificazione dei migranti, con conseguente rimodulazione del diritto di accesso al territorio.

Com'è noto, tradizionalmente gli Stati godono del potere di decidere chi ha accesso al loro territorio, riservando a sé un correlativo diritto di esclusione²⁴. Al riguardo, il regolamento de quo potenzia un disegno di policy connaturato ad un rafforzamento della funzione di barriera di confini; pertanto, il recepimento della relativa disciplina nell'ordinamento interno avrà come effetto di rimodulare senz'altro le procedure, tuttavia finendo per dispiegare effetti sulla sostanza del diritto d'asilo, comprimendone così la portata²⁵.

²² In questo senso G. Morgese, *Introduzione*, cit., 1 e spec. 8.

²³ Importanti riferimenti sul punto in E. Celoria, F. Rondine, *Escludere e disciplinare: linee di tendenza emergenti dal regolamento accertamenti, dal regolamento procedure e dalla direttiva accoglienza del nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* 1, 2025, 3 ss.

²⁴ H. Lindhal, *Jus Includendi et Excludendi: Europe and the Borders of Freedom, Security and Justice*, in *The King's College Law Journal* 16.1, 2005, 234 ss.

²⁵ Così, L. Marin, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza* in G. Morgese, *Il futuro del diritto*, cit., 307.

Se, infatti, si considera come l'idea di fondo che ha mosso il legislatore dell'Unione sia tale che alcune categorie di richiedenti protezione internazionale, una volta identificate, debbano ricevere una decisione sulla loro istanza per poi eventualmente subire un provvedimento di espulsione senza essere autorizzate ad accedere al territorio dell'Unione e venendo anzi sottoposte ad un regime di restrizione della libertà di circolazione, emerge facilmente il principale effetto di minor tutela, d'erosione dell'apparato giuridico posto a garanzia del richiedente asilo quando questi entra in contatto con le politiche europee di controllo dell'immigrazione²⁶.

Restando poi il suddetto quadro vieppiù aggravato dalla strutturale difficoltà regolativa della politica dei rimpatri, con ulteriore incremento delle difficoltà degli Stati già maggiormente esposti al fenomeno migratorio (tra i quali in particolare gli Stati del Sud), finendo così per implementare il distacco esistente tra Paesi di primo ingresso e Paesi interessati dai c.d. "movimenti secondari"²⁷.

Dal punto di vista c.d. topografico si deve cominciare a segnalare come il regolamento procedure sia un testo articolato e complesso che consta di 79 articoli rispetto al più ridotto numero (55) di quelli di cui alla direttiva in vigore del 2013/32/UE del 26 giugno 2013 (recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale). Una parte significativa della nuova disciplina risulta dedicata alle nuove procedure di frontiera, nonché alle procedure accelerate di cui rispettivamente agli artt. 42 e 43. Benché preesistenti, si tratta tuttavia di soluzioni potenziate e riferite a un insieme più ampio di casi al punto che sorte come "speciali", per la loro frequenza applicativa, di fatto saranno destinate a diventare la normalità.

Dal canto suo, la direttiva c.d. procedure attualmente vigente, mantenendo fermo l'intento di concedere ai singoli Stati i propri schemi procedurali consolidati, è costruita attorno ad un procedimento ordinario contraddistinto per l'elevato numero di garanzie riconosciute al richiedente asilo; pertanto, nell'attuale disegno normativo, le procedure speciali caratterizzate dall'accelerazione e la riduzione delle garanzie, rappresentando l'eccezione, diventano operative solo se il singolo Stato membro espressamente le prevede all'interno della propria autonomia procedimentale in presenza di ben definite circostanze, nonché in ragione della restrizione delle garanzie che dalle stesse conseguiva per il richiedente asilo.

Il nuovo regolamento procedure, invece, amplia significativamente l'ambito di applicazione della procedura di frontiera; essa, infatti, non ne riduce l'applicazione ai soli casi in cui la domanda di protezione internazionale sia stata presentata presso un valico di frontiera esterna o in una zona di transito, ma anzi ne estende la portata ad ulteriori ipotesi, fra cui in particolare quelle contemplate nell'art. 43 par. 2 del cit. regolamento che all'apertura della procedura di frontiera determina l'applicazione di un regime di "non autorizzazione" all'ingresso nel territorio dello Stato membro; quest'ultimo, infatti, dispone che la procedura di frontiera si applichi anche in circostanze ulteriori rispetto alla mera presentazione della domanda in un'area di transito, comprendendo i casi di "rintraccio" del richiedente in connessione con l'attraversamento irregolare della frontiera

²⁶ In tal senso, F. Spitalieri, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., 255 ss. ed in particolare 262 e che mette in evidenza i punti nevralgici della normativa (con riguardo alla fase degli accertamenti, il "considerando" n. 11, art. 6, seconda frase, art. 7, par. 1, seconda frase, e art. 8, par. 7, del reg. 2024/1356; con riferimento alla procedura di asilo alla frontiera, invece, si rinvia al "considerando" n. 11 e art. 5 del reg. 2024/1349).

²⁷ L. Marin, *La riforma*, cit., 309.

esterna; sbarco nel territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso; ricollocazione del richiedente ai sensi dell'art. 67, par. 11, del regolamento (UE) 2024/1351.

Ma quel che più conta è che l'attuale sistema di moduli procedurali ispirato ad un criterio di facoltatività delle procedure speciali, con l'introduzione della nuova normativa sia destinato a subire una rilevante modifica: più nello specifico, gli Stati membri dovranno necessariamente ricorrere alle procedure semplificate al ricorrere di determinate ipotesi, e con particolare riferimento alla procedura d'esame accelerata ex art. 42, par 1 del nuovo regolamento, non potranno sottrarsi alla procedura in frontiera i richiedenti asilo che:

1) abbiano tratto in inganno le autorità, presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti, in particolare relativi alla sua identità o alla sua cittadinanza, che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, o sussistono evidenti motivi per ritenere che il richiedente abbia distrutto o comunque fatto sparire in malafede un documento d'identità o di viaggio per evitare l'accertamento della sua identità o cittadinanza (art. 42, par. 1, lett. c);

2) risultino pericolosi oppure siano stati espulsi con efficacia esecutiva per gravi ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale (art. 42, par. 1, lett. f);

3) abbiano speranze pari od inferiori al 20% di vedere riconosciuta la propria domanda di protezione, sulla base dei dati medi annuali Eurostat disponibili, relativi all'esito delle istanze di asilo presentate dai connazionali, tranne se l'autorità accertante valuti che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene ad una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari od inferiore al 20%, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive (così l'art. 45 rubricato "Applicazione obbligatoria della procedura di asilo alla frontiera" del nuovo regolamento, che a sua volta richiama l'art. 42, par. 1, lett. j).

Le conseguenze di questa nuova regola saranno assai drastiche; se con il regime attuale, infatti, è concessa ai richiedenti una tempistica ragionevole per prepararsi al colloquio con l'autorità amministrativa, il sistema che verrà vedrà invece ridursi significativamente il tempo a disposizione. Inoltre e soprattutto, questi richiedenti passeranno dal poter godere del diritto alla libera circolazione nel territorio di ciascun Paese membro, all'essere sostanzialmente dei veri e propri detenuti in frontiera²⁸.

Più in generale, l'idea che con la normalizzazione della procedura accelerata a livello europeo ci si sia limitati a codificare una tendenza già emersa a livello di normative particolari dei singoli Stati, è in un certo modo avvalorata proprio dall'esperienza italiana; infatti, oltre alla controversa vicenda della procedura di asilo in frontiera, vi è altresì la progressiva erosione dell'ambito di applicazione della procedura ordinaria a favore di quella accelerata, ottenuta con la sempre più problematica inclusione nella lista dei c.d. Paesi sicuri di un numero crescente di Stati di origine dei richiedenti asilo²⁹.

²⁸ Questo perché il patto (agli artt. 43, par. 2, e 54 del cit. regolamento 2024/1348) chiede ai Paesi membri di assicurare che gli stranieri soggetti alla procedura in frontiera non entrino nel territorio.

²⁹ Importanti riferimenti in 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 Immigrazione in Europa e diritti fondamentali. Quale progetto per la prossima legislatura europea?*, luglio 2024, www.questionegiustizia.it.

Parimenti rilevante la più dettagliata fattispecie di cui all'art. 42, lett. h), riferita alla categoria del richiedente asilo entrato illegalmente nel territorio di uno Stato membro o che vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e senza valido motivo, non presentandosi alle autorità, non ha fatto domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso.

Di indubbio rilievo altresì la procedura di valutazione del diritto d'asilo alla frontiera, rappresentando per un verso il consolidamento in via legislativa dell'approccio c.d. hotspot già adottato in Italia e per un altro una procedura comunque speciale applicabile per un'ampia categoria di soggetti, cioè i migranti irregolari³⁰.

La procedura di asilo alla frontiera si applica immediatamente dopo lo screening pre-ingresso, e diventa la regola in caso di domanda presentata a valico della frontiera esterna od in una zona di transito, a seguito di rintraccio collegato all'attraversamento irregolare della frontiera. Inoltre, non prevedendosi in questo caso un'autorizzazione all'ingresso nel territorio per l'espletamento della procedura, ai sensi dell'art. 54 del regolamento, uno Stato membro può esigere che il richiedente soggiorni alla frontiera esterna od in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito.

Si tratta di una procedura prevista dall'art. 30 del regolamento e più nello specifico all'interno della Sezione IV (dedicata alle c.d. Procedure speciali in particolare agli art. 43 - 44 - 45) come facoltà per lo Stato, che però può diventare un obbligo nei casi delineati nell'art. 45; in quest'ultima evenienza si viene a creare una pressione sugli Stati che devono necessariamente trattenere in frontiera determinate categorie di richiedenti protezione. Quello in questione, tuttavia, non rappresenta certo l'unico nuovo limite introdotto quanto alla tutela dei richiedenti asilo durante il procedimento d'esame della loro domanda, ricorrendone un altro dalle caratteristiche in un certo senso ancor più problematiche.

Una parte significativa della disciplina contenuta nel cit. regolamento, infatti, si riferisce alle disposizioni sul concetto di "capacità adeguata" dell'Unione e dello Stato membro, ossia quello che per l'Unione è lecito "pretendere" dallo Stato in termini organizzativi in risposta ai flussi di richiedenti asilo.

Oltre ad indicare le singole ipotesi in cui le procedure di frontiera sono obbligatorie, il regolamento cit. disciplina le priorità relative alle categorie di richiedenti protezione da

³⁰ Per *Hotspot* (o anche "punti di crisi") si intendono centri e strutture nei Paesi di primo approdo dell'UE, come l'Italia, destinati all'accoglienza, identificazione e registrazione dei migranti, anche attraverso la raccolta delle impronte digitali, prima della loro eventuale ricollocazione in altri Stati membri o del rimpatrio. Il concepimento di questi centri ha avuto la propria ratio nella finalità di gestire i flussi migratori eccezionali, anche se la loro natura giuridica e la tutela dei diritti fondamentali dei migranti al loro interno richiedono un maggior dettaglio regolamentare. Per una prima spiegazione del relativo concetto di *Hotspot* si rinvia a F. Casolari, *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: a Blind Spot for International Responsibility?*, in *The Italian Yearbook of International Law* 25, 2015. Manifesta un approccio critico, invece, C. Leone, *La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d.lgs. 286/98: un'occasione mancata*, in *Diritto Immigrazione Cittadinanza* 2, 2017, 1 ss. che, soffermandosi sull'art. 17 del d.l. 13/2017, convertito in l. 13.4.2017 n. 46, introduttivo dell'art. 10 ter al d.lgs. 286/98, ha posto in rilievo le numerose criticità derivanti da questo nuovo tentativo di soluzione legislativa. Per altri contributi si rinvia agli scritti di B. Gornati, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall'evoluzione dei CIE all'introduzione dei c.d. hotspot*, in *Dir. umani e dir. intern.*, 2016, 472 e L. Masera, G. Savio, *La prima accoglienza*, in M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*, Napoli 2017, 35.

gestire con tali procedure, qualora il numero di richiedenti sia superiore a quella che viene individuata come “capacità adeguata” per Stato membro in questione.

Nel determinare i relativi oneri, l’art. 44 par. 2 del cit. regolamento prevede come gli Stati debbano dare la priorità ai richiedenti asilo con maggiori probabilità di essere rimpatriati, addirittura anche rispetto a quelli che rappresentano un pericolo per la sicurezza nazionale o l’ordine pubblico.

All’interno della medesima disposizione trovano regolamentazione binari procedurali alternativi per le diverse categorie di richiedenti: anzitutto, con una previsione di chiusura il cit. art. 44 riconosce agli Stati membri di dare priorità all’esame delle domande di determinati cittadini di paesi terzi o, se apolidi, aventi una precedente dimora abituale all’interno di un paese terzo che, in caso di decisione sfavorevole, abbiano maggiori possibilità di essere rimpatriati, se del caso, nel paese di origine, nel paese in cui avevano precedentemente la dimora abituale, in un paese terzo sicuro od in un paese di primo asilo; invece, laddove la procedura di frontiera sia diretta ai minori ed ai loro familiari ex art. 44, c° 3, l’esame delle loro domande dovrà avvenire sempre in via prioritaria³¹.

Ancora e sempre in relazione alla (dis)continuità nella tutela dei diritti fondamentali, un altro aspetto di particolare rilevanza riguarda la nozione di “Paese sicuro”, già prevista, ma in termini in parte diversi, all’interno della pregressa normativa del 2013. Si tenga presente che qualora il richiedente provenga da una Paese giudicato sicuro (così come nei casi di ingressi irregolari e di domande in mala fede) la conseguenza sul piano procedurale è l’applicazione della procedura d’esame accelerata ex art. 42, par. 1³².

Mentre la direttiva del 2013 la prevedeva come possibilità, con il regolamento del 2024 essa sarà destinata a diventare un obbligo, fatta tuttavia salva l’attivazione di speciali garanzie procedurali previste all’art. 21.

Senonché il 24 febbraio 2026, l’Unione europea con due nuovi regolamenti, entrambi destinati a modificare il regolamento procedure, ha ridefinito i criteri diretti all’applicazione dei concetti di “Paese di origine sicuro” (regolamento UE 2026/464) e “Paese terzo sicuro” (coevo regolamento UE 2026/463).

Nell’obiettivo di estendere il concetto di paese terzo sicuro, verrà ampliata la fattispecie di inammissibilità delle domande d’asilo; invece, l’istituzione di un elenco europeo di paesi d’origine sicuri avrà a sua volta la *ratio* di facilitare l’applicazione uniforme di procedure d’asilo accelerate o di frontiera.

L’obiettivo dichiarato con queste nuove importanti modifiche sarà quello di postulare una c.d. presunzione relativa di sicurezza del Paese di origine, promuovendo procedure d’asilo più rapide ed efficaci nei casi in cui la domanda di protezione internazionale sarà destinata ad essere rigettata.

³¹ Così, L. Marin, *La riforma*, cit., 317.

³² L’articolo 61 definisce il concetto di paese di origine sicuro: per tale designazione è richiesto che “*sulla base della situazione giuridica, dell’applicazione della legge all’interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono persecuzioni quali definite all’articolo 9 del regolamento (UE) 2024/1347, né alcun rischio reale di danno grave quale definito all’articolo 15 di tale regolamento*”. Tale designazione può avvenire a livello sia dell’Unione che nazionale, essendo espressamente prevista la possibilità che ciò avvenga con eccezioni *ratione loci* (“*per determinate parti del suo territorio*”) o *ratione personae* (“*categorie di persone chiaramente determinate*”).

Il corollario è del resto piuttosto immediato: se un Paese risulta generalmente rispettoso dei diritti umani e non produce normalmente rifugiati allora si può presumere che le domande di asilo dei suoi cittadini siano, almeno in linea di principio, infondate³³.

Nonostante la difficoltà di muovere valutazioni dotate d'una latitudine prospettica, si può anticipare che uno dei maggiori pregi dei due regolamenti è senz'altro quello di anticipare alcuni elementi centrali del Nuovo Patto su migrazione ed asilo. Sennonché, l'estensione e la più ampia operatività di concetti riguardanti il paese terzo sicuro ed il paese di origine sicuro, fondati su presunzioni generali di sicurezza piuttosto che su una valutazione pienamente individualizzata della domanda, insieme all'introduzione di termini procedurali più stringenti ed alla possibile comprensione del sindacato giurisdizionale, sono tali da generare copiosi interrogativi circa la relativa compatibilità della nuova disciplina con le garanzie sancite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con i principi generali della dimensione europea in materia di protezione internazionale.

Oltre l'ovvia limitatezza d'una valutazione prospettica, soprattutto per il sistema italiano, sarà necessario oltretutto controllare la prassi relativa alla conclusione di accordi con paesi terzi e all'uso dell'inammissibilità fondata sul paese terzo sicuro, altresì i diversi orientamenti giurisprudenziali in materia di tutela cautelare e giurisdizionale³⁴.

2.1. L'adeguamento delle discipline nazionali: verso una restrizione dei diritti e delle garanzie per richiedenti protezione internazionale?

Dunque, uno tra i principali provvedimenti di c.d. seconda generazione in materia di protezione internazionale, ossia la cit. dir. Procedure 2013/32, è destinato a cedere il passo al cit. reg. 2024/1348. Quest'ultimo, infatti, ex. art. 79 dovrà essere applicato a partire dal 12 giugno 2026.

A partire dalla scadenza indicata, pertanto, tale atto dell'Unione munito di applicabilità diretta diventerà la fonte normativa di diritto derivato di riferimento per le autorità

³³ La lista dei Paesi di origine sicuri ossia gli Stati considerati in linea generale, e fatta salva la possibilità, per il singolo richiedente, di dimostrare l'esistenza di circostanze eccezionali tali da configurare un rischio concreto di persecuzione o danno grave, rispettosi dei diritti fondamentali e dei diritti umani - approvata dal Parlamento europeo con 408 voti favorevoli, 184 contrari e 60 astensioni include Bangladesh, Colombia, Egitto, Kosovo, India, Marocco e Tunisia. La loro individuazione si è basata sulle valutazioni delle istituzioni e delle agenzie europee che hanno fatto riferimento, fra l'altro, ai rapporti delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e di organizzazioni non governative internazionali.

Inoltre, la normativa prevede che anche i Paesi candidati all'adesione all'UE siano considerati, sempre in linea di principio, Paesi di origine sicuri; si tratta però di una presunzione relativa, potendo essere superata in presenza di circostanze specifiche, come ad esempio violenze indiscriminate legate a conflitti armati, un tasso di riconoscimento dell'asilo superiore al 20% per i cittadini di quel Paese o l'adozione di sanzioni economiche per violazioni dei diritti fondamentali. Fonte www.univp.it.

³⁴ R. Ferrara, *Paesi sicuri e nuovo Patto su immigrazione ed asilo: l'elenco europeo dei paesi di origine sicuri e l'ampliamento di paese sicuro*, in *Eurojus*, Segnalazioni, 16/03/2026, www.rivista.eurojus.it, che descrivendo il percorso legislativo per l'approvazione dei due regolamenti, ne mette in rilievo la particolare celerità, nonché la sostanziale convergenza tra le istituzioni e soprattutto senza significativi contrasti tra Commissione, Parlamento e Consiglio.

nazionali competenti in ordine alle procedure dell'asilo, nonché per i giudici degli Stati membri chiamati a sindacarne l'operato³⁵.

Si pone di conseguenza il problema di comprendere il destino degli strumenti interni che gli Stati membri hanno approvato per recepire la direttiva originaria. Più nello specifico, la nuova cornice giuridica sarà tale da richiedere agli Stati membri una rivisitazione radicale della normativa preesistente, tale da implicare non soltanto l'abrogazione degli atti interni di trasposizione delle direttive pregresse, ma altresì e soprattutto l'adozione di copiose misure di esecuzione, integrazione ed attuazione, dirette a rendere operativa la riforma entro la metà del 2026.

In siffatto contesto sarà altresì necessaria un'attuazione particolare sia da parte delle istituzioni che dagli organi nazionali ed internazionali, onde assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona che risulterà destinataria delle nuove procedure.

A tal fine sarà pertanto necessaria un'effettiva opera ermeneutica, diretta a selezionare i frammenti di disciplina meramente attuativi e che all'interno del *cit.* reg. 2024/1348 trovano il proprio riferimento ad es. negli art. 2 (dedicato all' Ambito di applicazione), par. 3; questa fattispecie contempla una linea applicativa paradigmatica postulando che “*Gli Stati membri possono decidere di applicare il regolamento (c.d. procedure) alle domande di protezione alle quali non si applica il regolamento UE 2024/1347*” (regolamento UE 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta)³⁶.

Laddove ricorra qualcuna delle cause di esclusione dello *status* di protezione internazionale (quest'ultime, com'è noto, vengono desunte dalla Convenzione di Ginevra per quanto concerne lo *status* di rifugiato art. 12, parr. 1-3 e ribadite, in termini più ampi, per quanto concerne lo *status* di protezione sussidiaria ex art. 17, parr. 1 e 2), gli Stati membri potrebbero decidere di applicare in via alternativa il c.d. regolamento procedure; la norma detta una sorta di salvacondotto dalle potenzialità sananti qualunque causa ostativa al riconoscimento della qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

Ora già un approccio letterale lascia l'interprete con un senso di disorientamento ermeneutico; sembrerebbe che la potestà decisoria dei Singoli Stati, *motu proprio*, venga legittimata a sovrapporre la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale in tutti i casi in cui il relativo status non trovi applicazione. Lo strano paradosso sembra dissotterrarsi all'interno di un *dictum* autofagico; latitando la sostanza basilare per il riconoscimento del relativo status, dovrebbe sopperire una sorta di forma surrogatoria; un condono potenzialmente illimitato incastonato dentro una fattispecie aperta.

La portata di un dettato normativo così congegnato a ben vedere risulta tale da generare effetti oltremodo dirompenti sull'interno sistema delle procedure; mancando parametri certi cui ancorare l'applicazione c.d. alternativa, tutto il sistema con una clausola

³⁵ S. Amadeo, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale*, in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto*, cit., 243.

³⁶ In dottrina, tra i primi commenti relativi al regolamento cfr. F. Perrini, *Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di regolamento qualifiche: quale futuro per la protezione internazionale nell'ordinamento UE?*, in FSJ, 2017, 56 ss.; S. Peers, *The New EU Asylum Laws, Part. 1: the Qualification Regulation*, in EU, in *EU Law Analysis*, 30 december 2023, www.eulawanalysis.blogspot.com.

siffatta, laddove non effettivamente bilanciato e precisato, correrebbe il rischio di subissare anarcoide. Anche perché la stessa meccanica del relativo procedimento secerne uno schema sequenziale piuttosto anomalo; chi chiede protezione internazionale spesso non può sapere a che cosa ha diritto (per la complessità della disciplina, per la complessità delle situazioni, per le problematiche di ordine probatorio ecc.) ed anche l'autorità può capirlo soltanto alla fine della relativa procedura. Mentre generalmente i procedimenti amministrativi ad istanza di parte si caratterizzano per un atto introduttivo – istanza diretta verso un provvedimento previamente identificato, nel caso dell'asilo invece ci si trova dinanzi ad un'istanza con cui si chiede genericamente protezione, ed alla fine l'amministrazione competente sulla base delle risultanze decide non con lo schema ordinario assenso-diniego, ma con uno schema con 4 soluzioni potenziali; diniego di qualsiasi forma di protezione internazionale, concessione dello status di rifugiato, concessione della protezione sussidiaria, concessione di altri tipi di protezione minore.

Ad oscurare vieppiù le già umbratili tonalità della cornice, le modulazioni delle cause di esclusione; si tratta infatti di circostanze che operano a titolo preventivo (conducendo al diniego della protezione internazionale) od a titolo successivo (implicando la revoca della protezione concessa); analogamente accade con riguardo alle cause di esclusione fondate sulla c.d. “indegnità internazionale” del richiedente, ed aventi la finalità di salvaguardare la credibilità della disciplina della protezione internazionale, ex. art. 12, par. 2 e 3, nonché art. 17, par. 1 e 2).

Nel complesso il microsistema compone un insieme di circostanze al ricorrere delle quali lo straniero non è ritenuto meritevole di tale protezione in presenza di seri motivi per ritenere che abbia commesso, istigato o variamente partecipato alla commissione di gravi violazioni del diritto internazionale o del diritto nazionale (tutte tassativamente indicate all'art. 12, par. 2, lettere a) – c) ed all'art. 17, par. 1, lettere a) - c)).

Accanto alle cause già menzionate, altre ricorrono nell'art. 14, par. 1, lett. d) ed e), norma che si occupa della revoca obbligatoria dello *status* di rifugiato, nonché nell'art. 17, par. 1, lett. d), relativo alle ipotesi di esclusione della qualifica di protezione sussidiaria e riguardano i casi in cui vi sono fondati motivi per ritenere che il cittadino di Paese terzo o l'apolide costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato membro in cui si trova (art. 14, par. 1, lett. d)), nonché il caso in cui la persona interessata sia stata condannata con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità e costituisca un pericolo per la comunità dello Stato membro in cui si trova (lett. e). Infine, rilevano le cause di esclusione stabilite per il richiedente protezione sussidiaria che “rappresenti un pericolo per la comunità o la sicurezza nazionale dello Stato membro d'accoglienza” (art. 17, par. 1, lett. d).

Ora, com'è agevole comprendere, le fattispecie di esclusione da ogni forma di tutela in esito del procedimento evocate *de relato*, lungi dal postulare l'applicazione c.d. surrogatoria del regolamento c.d. “*procedure*”, sottendono in ogni caso una ponderazione d'interessi da parte degli Stati Membri. Siffatta soluzione, in effetti, pare imporsi non soltanto per l'icasticità dei *verba legis* (dove il cit. art. 2, comma 3 adopera la formula volutamente potestativa), ma soprattutto poiché la decisione dell'autorità nazionale – nel caso italiano, al termine del procedimento della competente commissione territoriale – trova fondamento in un accertamento (sostanziale) necessariamente improntato a discrezionalità, in

quanto riferito alla lesione di interessi fondamentali dello Stato di accoglienza, variabili nel tempo e nello spazio³⁷.

3. Conclusioni prospettiche *de jure condendo*

Come si finirà di dire *infra*, piuttosto che migliorare l'efficienza amministrativa garantendo un miglior accesso ai mezzi d'impugnazione, il nuovo regolamento nell'introdurre una più stretta connessione tra le procedure d'asilo ed il rimpatrio, finisce invece con l'imporre copiosi *vulnera* all'interno delle più rilevanti garanzie procedurali.

Anzitutto l'art. 37 del regolamento; vaga alla deriva come una mina antigarantista nell'imporre un'efferata contestualità tra le decisioni di rimpatrio e le decisioni di rigetto della domanda di protezione internazionale, sia nell'ipotesi di dichiarazione di irricevibilità od infondatezza, che nel momento del ritiro.

Segue a ruota, poi l'art. 67, par. 1 che impostando una disciplina leziosa, smaschera un pleonismo disincentivante; l'idea sottesa alla chirurgia normativa, lungi dal rafforzare le mobilità internazionale vuole solo favorire i rimpatri. E così la tutela giurisdizionale contro la decisione di rimpatrio dovrà necessariamente essere esercitata congiuntamente a quella contro il rigetto della domanda d'asilo, entro termini variabili tra cinque e dieci giorni, allorquando si tratti di decisione di rigetto della domanda per inammissibilità, per ritiro implicito, per infondatezza o per manifesta infondatezza se, al momento della decisione, ricorre una delle circostanze di cui all'art. 42, par. 1 o par. 3. L'effettività delle garanzie giurisdizionali capitola dinanzi all'imposizione di termini estremamente ridotti che rischiano di comprimere il diritto di difesa dei richiedenti, soprattutto di coloro che si trovano in situazione di vulnerabilità oppure di detenzione; a costoro, infatti, un orizzonte temporale così raccolto preclude ogni concreta possibilità ragionevole di reazione³⁸.

L'ombra più cupa in questo scenario dall'occhiuta oscurità spira però all'interno dell'art. 68, par 3 che, con un'inversione patogena, preclude l'effetto sospensivo dell'impugnazione allorquando il richiedente protezione internazionale ricada nella procedura di frontiera (e salvo che non si tratti di minori stranieri non accompagnati). In pratica e nonostante il permanere della facoltà in capo al giudice di decidere, esaminati gli elementi di fatto e di diritto, che il richiedente possa essere autorizzato a restare nel territorio dello Stato durante le more del ricorso, l'esatto contrario di quanto adesso dispone l'art. 46 della direttiva procedure.

La fievole tutela *ad interim* finisce con l'introdurre una significativa incertezza, potendo condurre all'allontanamento del richiedente protezione internazionale prima della

³⁷ In tutti i casi, inoltre, l'esercizio della discrezionalità amministrativa risulta vincolato al rispetto dei presupposti rigorosi e cumulativi sanciti dalla giurisprudenza, nonché al criterio generale per cui le figure di cui agli artt. 14, par. 1, lett. d) e lett. e) e 17, par. 1, lett. d), vanno interpretate in maniera restrittiva, costituendo deroghe al principio di riconoscimento dello *status* di rifugiato ex art. 13 o di protezione sussidiaria ex art. 18 (riferimenti puntuali nella ricostruzione operata da S. Amadeo, *Il regolamento 2024/1347*, cit., in particolare 270 ss. e 274).

³⁸ In termini; Corte Giust. 28 luglio 2011, C-69/10, Samba Diouf, dove al punto 66 è stato valutato in linea di principio la sufficienza di un termine di ricorso di quindici giorni per procedimenti abbreviati. Più diffusamente sull'antigarantismo del nuovo Regolamento sulle garanzie procedurali e giurisdizionali; R. Palladino, *Le nuove "procedure combinate" di asilo e di rimpatrio alla frontiera: quale incidenza sui diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE?*, in *Quaderni AISDUE - Anticipazione fascicolo Convegno Forum IFA del 6 dicembre 2024*, 1 e ss. nonché specialmente 18.

conclusione dell'esame del suo ricorso, violando così l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nonché l'art. 13 della CEDU, precetti cardine sul diritto ad un ricorso effettivo. Non solo, ma quel che forse risulta ancor più grave è che tali restrizioni, laddove applicate in maniera eccessivamente discrezionale, rechino con sé il rischio di svuotare di contenuto il diritto alla difesa, avvalorando in tal senso le numerose pronunce della Corte di Strasburgo³⁹.

Dinanzi ad una menomazione di tal fatta, quel che viene meno è il rispetto del contenuto essenziale di un diritto fondamentale invalicabile ed intangibile, nonché refrattario verso qualunque tipo di ingerenza, limitazione o compressione da parte dei pubblici poteri senza alterare l'ideologia suprema dello Stato di diritto e della correlata ontologia della dignità umana.

In ogni caso, cionondimeno, si tratta di una riforma la cui portata epocale merita di essere considerata di notevole rilievo.

L'effettività dei nuovi strumenti, infatti, risulterà tanto maggiore in quanto è alle Istituzioni, sia europee che nazionali, con il proprio naturale empirismo che spetterà in definitiva la loro attuazione ed interpretazione.

Va da sé, pertanto, che ci si dovrà comunque attendere l'iniziativa degli Stati membri onde rimuovere le incompatibilità sopravvenute, dovendosi ritenere in ogni caso pacifico che le misure interne di trasposizione delle direttive pregresse e quindi per quanto qui interessa il cit. d.lgs. n. 142, con decorrenza dalla data di applicazione del nuovo regolamento saranno destinate a subire una paralisi applicativa *sub specie interpretatio abrogans* quanto non proprio un'effettiva abrogazione od almeno modifica mediante una serie di provvedimenti espressi⁴⁰.

Un segno importante in tal senso può senz'altro ascriversi al recentissimo intervento dell'esecutivo; approvando "la previsione della richiesta alle Camere di sollecita calendarizzazione nel rispetto dei regolamenti dei due rami del parlamento", con nota n. 161 dell'11/02/2026, il Consiglio dei Ministri ha recentemente varato un Disegno di legge composto da 17 articoli ed impostato come una riforma organica introduttiva di disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché disposizioni per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024.

Dotato di una doppia anima, il provvedimento cit. nella sua dimensione generale mira a potenziare gli strumenti di contrasto all'immigrazione illegale, garantendo al contempo una gestione più rigorosa dei flussi migratori. E così, per un verso in una prospettiva c.d. de Jure condendo c.d. immediata, si introducono norme destinate ad entrare in

³⁹ Su tutte cfr. Corte EDU 20.5.2021, ric. n. 29447/17, D./Bulgaria, punto 124, nonché all'interno dei commenti più recenti, R. Palladino, *Le nuove "procedure combinate"*, cit., 20 dove, inoltre si mette in evidenza come ulteriori perplessità si riscontrino con riferimento all'accesso all'informazione ed all'assistenza legale.

⁴⁰ L'assunto in questione discende dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, secondo cui gli atti nazionali che riproducono il contenuto di un regolamento, oltre a risultare superflui, risultano altresì incompatibili con l'art. 288, 2° TUFUE sulla portata generale del Regolamento, poiché trasformando un atto dalla portata generale in un provvedimento interno, hanno l'effetto di occultare la natura sovranazionale dell'Atto approvato dall'Unione (in tal senso riferimenti in F. Spitalieri, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., cfr. per la casistica sovranazionale, in particolare Corte Giust., sentenza 7 febbraio 1973, causa C-39/72, *Commissione c. Italia*, spec. par 17; 10 ottobre 1973, causa 34/73, *Fratelli Variola*, spec. par. 10; 2 febbraio 1977, causa C-50/76, *Amsterdam Bulb*, Spec. par. 7).

vigore a seguito della pubblicazione della legge in G.U.; la seconda parte, invece, all'insegna di una dimensione de Jure condendo c.d. mediata, conferendo un'ampia delega al Governo, prescrive l'adozione, entro il termine di sei mesi, di Decreti legislativi necessari al recepimento delle direttive UE, nonché soprattutto all'adeguamento ai nuovi regolamenti comunitari.

Dei principali contenuti del provvedimento (contrasto all'immigrazione illegale e blocco navale, requisiti stringenti per la protezione complementare ed i ricongiungimenti familiari, modifiche al TU immigrazione e protezione internazionale, sanzioni e controlli), ai nostri fini rileva l'attuazione del Patto UE ed altre deleghe al Governo dove, fra l'altro, viene prescritta una delega all'esecutivo onde abilitarlo ad adottare decreti legislativi per: "L'adeguamento ai Regolamenti 2024/1347 e 2024/1348, relativi rispettivamente alle qualifiche per la protezione internazionale ed alla procedura comune di protezione".

Il testo adesso passerà all'esame del Parlamento il cui iter sarà determinante per verificare l'assetto definitivo delle misure, nonché l'effettivo equilibrio tra esigenze di controllo dei flussi, tutela dei diritti fondamentali ed il rispetto degli obblighi europei.

Ancora ed in concomitanza con la data ufficiale di entrata in vigore della riforma, il 12 giugno la legislazione d'urgenza ha portato al varo in G.U. del DL n. 100, recante *Misure urgenti in materia di giustizia e per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024*. Per quanto riguarda l'attuazione del patto dell'UE sulla migrazione e l'asilo, il decreto adegua l'ordinamento nazionale della direttiva relativa alle norme sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ed ai regolamenti europei in materia di procedura comune di protezione internazionale, procedura di rimpatrio alla frontiera, accertamenti nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi alle frontiere esterne e sistema Eurodac⁴¹.

Resta fermo tuttavia l'assunto in base al quale, dal momento in cui la nuova disciplina sarà applicabile, gli accertamenti che le competenti autorità nazionali dovranno svolgere, gli adempimenti richiesti dalle procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera e, più in generale, tutti i provvedimenti statali, imposti od autorizzati dalla riforma, andranno considerati ex art. 51, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, come atti posti in essere dagli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione⁴².

Considerata l'origine di matrice europea, l'ampliamento dell'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE rappresenterà una garanzia di fondamentale importanza, la cui attuazione è rimessa principalmente, oltre che al legislatore interno, soprattutto al vaglio dei giudici nazionali, oltreché alle interlocuzioni della Corte di Giustizia, nonché ad ulteriori meccanismi di tipo politico e amministrativo previsti dai trattati, quali le audizioni davanti al Parlamento europeo o le indagini del Mediatore europeo.

Nella contro logica di mandati dalla natura bifronte (come quello di "respingere tutelando") l'autorità decidente come è stato già anticipato *supra*, potrà tranquillamente

⁴¹ Riferimenti in <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/4786/Patto-Ue-migrazione-e-asilo-in-vigore-il-DL-1002026>.

⁴² In merito al cit. art. 51 della Carta e sull'applicazione della Carta agli Stati membri vedasi in particolare, J. Ziller, *Commento dell'art. 51 in Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, (a cura) di R. Mastroianni-O. Pollicino-S. Allegrezza-F. Pappalardo-O. Razzolini, Milano, 2017, 1043 ed in particolare 1050 ss., nonché N. Lazzerini, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018, in particolare 183 ss.

essere indotta a selezionare il fine prioritario in quello che il Patto ha imposto come restrizione dell'immigrazione⁴³.

⁴³ G. Perin, *op. cit.*, dove nell'orizzonte di H. Arendt, *La banalità del male. Eichmann a Gerusalemme*, Milano, 2004, si considera che spesso la commissione di gravi illeciti è stata resa possibile dalla tendenza dell'essere umano a compiere "bene" il lavoro assegnatogli: intento che compare al di là dei proclami di principio anche all'interno delle formule più ottative (è il caso delle misure chiave che la Commissione europea ha individuato nel nuovo Patto nell'ottica di contribuire ad una più efficace gestione dei flussi misti di rifugiati e di migranti).

Cultura giuridica e diritto vivente

Boards

Scientific Director

Marina Frunzio (Università di Urbino Carlo Bo)

Advisoring Board

Jean Andreau (École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris), Gavin Barrett (University College Dublin), Antonio Blanc Altemir (Universitat de Lleida), Licia Califano (Università di Urbino Carlo Bo), Maria Aránzazu Calzada González (Universitat de Alicante), Irene Canfora (Università di Bari Aldo Moro), Donato Carusi (Università di Genova), Francesco Paolo Casavola † (Presidente Emerito della Corte Costituzionale), Maria D'Arienzo (Università di Napoli Federico II), Arno Dal Ri Jr (Universidade Federal de Santa Catarina), Lucio De Giovanni (Università di Napoli Federico II), Carla Faralli (Università di Bologna), Lorenzo Gaeta (Università di Siena), Vincenzo Ferrari (Università di Milano), Paolo Ferretti (Università di Trieste), Matteo Gnes (Università di Urbino Carlo Bo), Peter Gröschler (Johannes Gutenberg-Universität Mainz), Barbara Janusz-Pohl (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Giovanni Luchetti (Università di Bologna), Belén Malavé Osuna (Universitat de Málaga), Manuela Mantovani (Università di Padova), Valerio Marotta (Università di Pavia), Realino Marra (Università di Genova), Maria Paola Mittica (Università di Urbino Carlo Bo), Luca Nogler (Università di Trento), Malina Novkirishka (Sofia University 'St. Kliment Ohridski'), Paolo Pascucci (Università di Urbino Carlo Bo), Susi Pelotti (Università di Bologna), Aldo Petrucci (Università di Pisa), Federico Prochi (Università di Pisa), Orlando Roselli (Università di Firenze), Gianni Santucci (Università di Bologna), Emanuele Stolfi (Università di Siena), María Isabel Torres Cazorla (Universitat de Málaga), Patrick Vlacic (University of Ljubljana), Umberto Vincenti (Università di Padova), Kevin Warwick (Reading and Coventry Universities)

Editorial Board

Maria Luisa Biccari (Università di Urbino Carlo Bo), Andrea Faraci (Università di Bologna), Sandro Notari (Università di Urbino Carlo Bo), Alvise Schiavon (Università di Bologna), Andrea Zampini (Università di Urbino Carlo Bo)

Cultura giuridica e diritto vivente (redazioneculturagiuridica@uniurb.it) - Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR ai fini dell'ASN - Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) - Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
