



Il nuovo regolamento europeo sulle procedure d'esame delle domande d'asilo: restrizioni e rischi di imposizioni sulla dimensione statale

di Manuel Gioiosa*

15 maggio 2026

Abstract: Il contributo intende indagare l'impatto che l'imminente riforma europea della politica migratoria (Patto UE sulla migrazione e l'asilo) è destinato a produrre nell'ordinamento giuridico interno. Composto da diversi atti legislativi, il Patto include modifiche ai regolamenti sull'asilo, sulla ricollocazione e sui rimpatri, con il *focus* di rendere il sistema più equo ed efficiente. Muovendo dalla disamina particolare del Regolamento Procedure (reg. 2024/1348), viene anzitutto messa in evidenza la volontà di ridefinire i confini come luogo di filtraggio e classificazione dei migranti, con conseguente rimodulazione del diritto di accesso al territorio. Sennonché, aumentando significativamente sia l'ambito di applicazione della procedura di frontiera che gli ambiti di discrezionalità con cui gli Stati applicheranno le nuove regole, il rischio che si adombra è quello di scolorare l'uniformità del diritto ad opera del monopolio di procedure sovranazionali alquanto sommarie e dalla tendenza antigarantista.

The essay analyses the impact that the upcoming European migration policy reform (EU Pact of Migration and Asylum) is expected to have on the domestic legal system. Consisting of several legislative acts, the Pact includes amendments to the regulations on asylum, relocation, and return, with the aim of making the system fairer and more efficient. Starting from a specific examination of the Procedures Regulation (Reg. 2024/1348), the paper highlights the intention to redefine borders as a place for filtering and classifying migrants, with a consequent reshaping of the right of access to territory. However, by significantly increasing both the scope of application of border procedures and the scope of discretion with which Member States will apply the new rules, the risk looms that the uniformity of the law will be blurred by the monopoly of rather summary and anti-guarantor supranational procedures.

Sommario: 1. Un'introduzione. L'inaugurazione di una nuova stagione europea in tema di asilo. – 1.1. Segue: il recepimento dei principi del diritto europeo come automatismo dell'ordinamento e della giurisprudenza amministrativa interni. – 2. In particolare: verifica sulla compromissione dei diritti fondamentali da parte del nuovo regolamento procedure. – 2.1. Segue: problematiche applicative del nuovo regolamento all'interno dell'ordinamento italiano. – 2.2. Verso una restrizione dei diritti e delle garanzie per richiedenti protezione internazionale? – 3. Conclusioni. Il rischio dell'asservimento al diritto comunitario.

1. Un'introduzione. L'inaugurazione di una nuova stagione europea in tema di asilo

* Cultore della Materia in Diritto Amministrativo e Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Contributo sottoposto a *double blind peer review*.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Quando si pensa al diritto europeo dell'asilo ci si rifà ad un ambito disciplinare relativamente giovane. La sua disciplina, in particolare, per gran parte della sua parabola evolutiva, fermo restando il vincolo costituito dalla Convenzione di Ginevra, è risultata connotata da una prevalente dimensione nazionale¹.

Senonché, a partire dal 22 maggio 2024, il Parlamento ed il Consiglio europeo, adottando 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.

Si è trattato, nello specifico, della concretizzazione di un accordo intercorso all'interno delle istituzioni europee sulle proposte del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, risalente quest'ultimo al dicembre 2023 e che, la c.d. Commissione Von der Leyen aveva presentato nel settembre del 2020; motivata dal dichiarato scopo di innovare il quadro normativo vigente al fine di risolverne le annose carenze ed inadeguatezze, siffatta

¹ All'interno di questa linea evolutiva si ravvisano tradizionalmente quattro fasi, risalendo la prima al decennio compreso fra la prima metà degli '80 all'incipienza degli anni '90, dove la cooperazione tra gli Stati coinvolti ha innescato un'evoluzione normativa che prima di condurre all'attuale riforma, ha dato luogo alla forma della cooperazione tradizionale. In questo frangente hanno preso vita i principali accordi europei, fra cui in particolare si citano l'Accordo di Schengen (14 giugno 1985), la Convenzione di Dublino (15 giugno 1990) nonché la Convenzione di Applicazione dell'Accordo Schengen del 19 giugno 1990. La seconda fase, invece, è originata all'alba del terzo millennio, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, coprendo il decennio successivo. Ampliando l'ambito di applicazione della normativa riconducibile a fonti dell'Unione, questa fase si segnala per aver comportato l'avvenuta approvazione delle prime versioni delle quattro direttive in materia di protezione internazionale e cioè, la direttiva "sfollati", la direttiva "accoglienza", la direttiva "qualifiche" e la direttiva "procedure" (Dir. 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, *sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, in *GUCE* L 212 del 7 agosto 2001, pag. 12; Dir. 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003, *recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, in *GUUE* L 31 del 6 febbraio 2003, pag. 18; Dir. 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, *recante norme minime sull'attribuzione, ai cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, in *GUUE* L 304 del 30 settembre 2004, pag. 12 e Dir. 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, *recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* in *GUUE* L 326 del 13 dicembre 2005, p. 13. La terza (e penultima) fase ha invece preso avvio nel 2009 con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, prolungandosi fino al 2024, per risultare contraddistinta dall'abrogazione e sostituzione di alcune delle misure precedenti con atti nuovi dal contenuto più di dettaglio, nonché dalla moltiplicazione e dal rafforzamento delle agenzie destinate ad affiancare gli Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio. Infine, come anticipato e così come si vedrà meglio nel testo, a partire da maggio 2024 si è dato vita ad un pacchetto imponente di atti legislativi generali (riferimenti in F. Spitalieri, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti* in www.rivista.eurojus.it, 1, 2005).



iniziativa ha così superato il vaglio del legislatore europeo tra la fine del 2023 e la prima metà del 2024 (in coincidenza con il termine della legislatura) ².

Essenzialmente, spiccano tra i numerosi strumenti approvati, il regolamento Eurodac³, il regolamento "procedure" concernente l'esame delle domande d'asilo⁴ (su cui cfr. più diffusamente *infra*), il regolamento che istituisce un quadro per il reinsediamento⁵, nonché il regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore ⁶. Si tratta di una serie di atti la cui incidenza può essere saggiata facendo leva sulla novità delle misure prese rispetto alla disciplina vigente.

E così, 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 crisi ⁷.

² Comunicato stampa del 20 dicembre 2023, Riforma del sistema di asilo e migrazione dell'UE. Cfr. in merito D. VITIELLO, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'Asilo è (quasi) legge*, in *ADiM Blog*, dicembre 2023.

³ Reg. 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 istitutivo dell' "eurodac" "(...) per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o 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 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 ai fini del contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in GUUE L, 2024/1358 del 22 maggio 2024. Per la letteratura in merito si rinvia in particolare a 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 e della politica migratoria europea: il nuovo patto ed oltre* in *Rivista Quaderni Aisdue*, Editoriale Scientifica, Napoli, Fascicolo Speciale 4/2024, 2025, pp. 173 ss.

⁴ Reg. (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione ed abroga la direttiva 2013/32/UE in GUUE L, 2024/1348 del 22 maggio 2024, per la cui disamina particolareggiata si rinvia, fra l'altro, al contributo di L. MARIN, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto d'asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in G. MORGESE (a cura di), *Editoriale Scientifica*, Napoli, fasc. 4/2024, 2025, pp. 305 ss.

⁵ Reg. (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 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 maggio 2024.

⁶ Reg. (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio 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 su cui vedasi M. LANOTTE, *Il regolamento (UE) 2024/1349: l'ultimo tassello della "procedura di frontiera" previsto dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, *Ivi*, pp. 489 ss.

⁷ Cfr. in merito F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, *Ivi*, p. 83.



Le numerose tensioni migratorie susseguitesi nell'ultimo quindicennio, infatti, hanno portato alla luce debolezze e lacune di norme stratificatesi a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1999.

Inoltre alcuni accadimenti particolarmente drammatici hanno finito con mettere in seria crisi lo stesso processo di integrazione fra migranti (sia europei che cittadini di Paesi terzi): si pensi, fra i tanti eventi riportabili a titolo di esempio, alle note vicende come la "primavera araba" del 2010-2011, alla crisi dei rifugiati siriani del 2015-2016, allo smantellamento silenzioso, ma costante dei capisaldi dell'era Schengen con la sempre più frequente reintroduzione dei controlli alla frontiera, nonché all'incremento degli arrivi via mare nel mediterraneo⁸.

Lungo questa linea di fondo, pare pertanto che il tratto comune di tutti i provvedimenti del Nuovo Patto sia diretto al rafforzamento dei confini in funzione di barriera all'accesso dei migranti nel territorio dello Stato.

Cionondimeno, 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, lungi dal risolvere le annose problematiche del passato, non sembrano tuttavia avere come criterio guida la piena applicazione del principio di *non-refoulement* nonché l'effettiva tutela delle situazioni soggettive dei migranti⁹, improntata all'interesse principale degli Stati membri anziché dei cittadini dei Paesi terzi.

1.1. Segue: il recepimento dei principi del diritto europeo come automatismo dell'ordinamento e della giurisprudenza amministrativa interni

Ciò premesso, nei successivi paragrafi si verificheranno le implicazioni del Regolamento c.d. procedure sulla disciplina del procedimento amministrativo che nel nostro ordinamento si sviluppa a seguito della presentazione di una domanda d'asilo.

A tal fine e come premessa metodologica di quanto si dirà, sarà opportuno tenere conto dell'ormai avanzato e consolidato sistema di recepimento del diritto comunitario; in un certo senso e come di vedrà, il diritto sovranazionale tende ad imporsi in via automatica, mediante un vero e proprio meccanismo di osmosi integrativo (ed in parte sostitutivo)

⁸ Riferimenti in J. P. CASSARINO - L. MARIN, *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non-territory?* in *European Journal of Migration and Law*, vol. 24, n. 1, 2022, p. 1 ss.; L. MARIN, *La fuga dal diritto nel contesto del controllo delle migrazioni: agencification, esternalizzazione e informalizzazione come spinte alla limitazione del controllo giurisdizionale*, in *giudicedonna.it*, n. 1, 2024.

⁹ In questo senso: G. MORGESE, *Introduzione in Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto ed oltre* in G. MORGESE (a cura di), *op. cit.* p. 8.



delle regole prime dell' "ordinamento giuridico dello Stato", così come postulato dall'art. 12 delle preleggi.

Testimoni due norme cardini (art. 1 del Codice del Processo amministrativo d.lgs.104/2010 da un lato ed art. 1, co. 1, l. 7 agosto 1990 n. 241), sia la giurisdizione che l'azione amministrativa si muovono nelle fondamentali linee guida del diritto europeo e comunitario. Ideale continuatore dell'agente pubblico, in particolare, il giudice amministrativo "assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo" (cit. art. 1 Codice).

Quel che massimamente rileva all'interno della norma considerata è che l'effettività come fine debba essere raggiunta secondo i principi costituzionali e del diritto europeo. Un riferimento, pertanto, che eccede il diritto dell'Unione Europea in senso stretto, cioè del diritto prodotto dagli organi dell'Unione e che in larga misura dovrà soprattutto essere rimesso alla "lettura" applicativa.

La lettura riduttiva risulta del resto contraddetta dall'attuale panorama normativo: quando, infatti, il legislatore ha voluto riferirsi al solo diritto comunitario (oggi diritto dell'Unione Europea), lo ha riferito esplicitamente. Emblematico, da questo punto di vista, proprio il cit. art. 1, co. 1° della l. sul procedimento amministrativo secondo cui l'attività amministrativa è retta dai "principi dell'ordinamento comunitario". La disposizione contenuta nel codice del processo amministrativo, invece, parlando di "diritto europeo" mutua certamente un'espressione più ampia rispetto alla formula "diritto dell'Unione Europea" o "diritto comunitario". Anzi, estendendo ancora oltre la portata della regola, può ritenersi che per "principi del diritto europeo" si intendano non soltanto quelli propri del diritto dell'Unione Europea in senso stretto, ma anche quelli derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), oltretutto i principi del diritto degli Stati membri dell'UE¹⁰. Il giudice, pertanto, ma ancora prima l'amministrazione procedente risulta chiamata ad applicare non soltanto i principi del diritto UE, in senso stretto, ma anche quelli propri della CEDU e delle tradizioni comuni degli Stati membri.

Nella sua configurazione astratta e generale, oltre la logica economica dell'ordinamento comunitario, inocula principi normativi direttamente applicabili altresì il protagonismo dei diritti non economici e delle libertà fondamentali garantite dalla CEDU, nonché i principi dei diritti degli Stati membri dell'UE che in materia di economia hanno tentato di assicurare un equilibrio pari ordinato fra diritto d'impresa e utilità sociale (arg. ex art. 41 Cost.)¹¹.

¹⁰ Così M. D'ALBERTI, *Principi del diritto europeo e Giustizia Amministrativa* in G. PELLEGRINO – A. STERPA (a cura di) *Giustizia Amministrativa e Crisi economica*, Carocci Editore, Roma, 2014, p. 278.

¹¹ *Ivi*, pag. 285.



Va da sé, pertanto, come il *trait d'union* di ogni sequenza procedimentale di derivazione europea (fra cui rientra a pieno titolo il reg. 2024/1348) alle letture togate dei relativi fenomeni applicativi, dovranno passare necessariamente attraverso l'edificazione della mediazione casistica.

Ed una delle questioni più importanti sul punto sarà proprio quella del modo in cui in materia dovrà operare la giurisprudenza. Viviamo dentro un sistema chiuso, rinnegatore di fonti normative alla fenomenologia casistica; eppure assecondando la visione di chi riconduce la forza della regola giurisprudenziale ad una sorta di anticipazione psicosociologica, i dettami latenti provengono quasi da un'energia concreta di cui il giudice dispone nel porre accertamenti facenti "stato a tutti gli effetti" (art. 2909 c.c.): lungo questa traiettoria, autorevole dottrina processualistica, ha sostenuto che nei casi di autentica creazione giurisprudenziale del diritto, il giudice opera come concretizzatore di una norma consuetudinaria, ricorrendo all'interno di questa dinamica, l'elemento di congiunzione tra il sistema normativo ed il complesso di valori, di ideologie e di interessi emergenti dalla società, dei quali presso lo stesso giudice si fanno mediatori ed interpreti sia la dottrina che i *legum doctores*¹².

2. In particolare; verifica sulla compromissione dei diritti fondamentali da parte 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 anzitutto quella 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 esclusione¹³.

A 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 portata.

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

¹² Sul punto le illuminati considerazioni di M. NIGRO, *Giustizia Amministrativa* (a cura di) E. CARDI E A. NIGRO, Bologna, 2006, p. 268.

¹³ H. Lindhal, *Jus Includendi et Excludendi: Europe and the Borders of Freedom, Security and Justice*, in *The King's College Law Journal*, vol. 16, n. 1, 2005, pp. 234 ss.



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'immigrazione¹⁴.

Restando poi il suddetto quadro vieppiù aggravato dalla strutturale difficoltà regolativa insita nella politica dei rimpatri, con ulteriore incremento delle difficoltà e delle sfide 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"¹⁵.

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 del 2013. 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.

La direttiva c.d. procedure attualmente in vigore, 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, nel disegno normativo vigente, le procedure speciali caratterizzate dall'accelerazione e dalla riduzione delle garanzie rappresentano l'eccezione e 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.

La nuova disciplina che invece troverà applicazione con il nuovo regolamento procedure, non ridurrà la propria applicazione ai soli casi in cui la domanda di protezione internazionale sarà stata presentata presso un valico di frontiera esterna od in una zona di transito, ma al contrario pare estendere la propria portata applicativa ad ulteriori ipotesi, fra cui in particolare quelle contemplate nell'art. 43 par. 2 del cit. regolamento; questa nuova fattispecie, in particolare, dispone che oltre che alla mera presentazione della

¹⁴ In tal senso, F. SPITALIERI, *La grande riforma..cit.*, pag. 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).

¹⁵ L. MARIN, *op. cit.* p. 309.



domanda in un'area di transito, la procedura di frontiera dovrà trovare applicazione altresì in tre ulteriori circostanze e cioè in caso di c.d. rintraccio del richiedente in connessione con l'attraversamento irregolare della frontiera esterna; di sbarco nel territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso, ed infine di 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 sia destinato a subire una rilevante modifica con l'introduzione della nuova normativa: 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).

Proprio quest'ultima sub fattispecie, in particolare, ha introdotto un'ipotesi di accelerazione ed attivazione della procedura in frontiera fondata sul tasso medio di riconoscimento delle domande di protezione di una determinata nazionalità. Il suo rilievo deriva dall'ampia dimensione del suo perimetro di applicazione, essendo oltremodo sopraelevato il numero di richiedenti asilo appartenenti a nazionalità per cui è prevista la procedura in frontiera, in caso di ingresso delle regole sui visti.

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 ridursi significativamente il



tempo a disposizione.¹⁶ 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 frontiera¹⁷.

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 avvalorato 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 cd "Paesi sicuri" di un numero sempre maggiore di Stati di origine dei richiedenti asilo¹⁸.

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 si è presentato alle autorità e non ha fatto domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso.

Di indubbio rilievo è 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 irregolari¹⁹. La procedura di asilo alla

¹⁶ L'art. 51, par. 2, del regolamento (UE) 2024/1348 prevede: "la procedura di frontiera è il più breve possibile, senza tuttavia pregiudicare la completezza e l'equità dell'esame della domanda. (...) La durata massima della procedura di frontiera è di 12 settimane dalla data di registrazione della domanda fino a quando il richiedente non ha più diritto di rimanere né è autorizzato a rimanere. (...) la durata stabilita [da ciascun Paese membro deve essere tale da garantire] della complessiva procedura amministrativa e giudiziaria".

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/se-questo-e-un-patto-prime-riflessioni-a-seguito-dell-approvazione-del-patto-europeo-sulla-migrazione-e-l-asilo>.

¹⁹ 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, p. 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, p. 472 e L.



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 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 "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 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;

MASERA - G. SAVIO, *La prima accoglienza*, in *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*, M. SAVINO (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2017, p. 35.



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 prioritaria²⁰.

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. 1. 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.

In merito all'identificazione della nozione di Paese sicuro rileva l'art. 59 del Regolamento che, nell'indicare i requisiti per tale designazione, ha eliminato la possibilità di chiedere nel Paese in questione lo status di rifugiato o di ottenere protezione conformemente alla Convenzione di Ginevra.

In definitiva, pertanto, con la disciplina del 2024, allargandosi l'ambito di applicazione del relativo concetto attraverso la decisione sull'ammissibilità ex art. 38 del Regolamento che prevede che una domanda possa essere dichiarata inammissibile all'interno di una procedura di frontiera, vengono aumentati significativamente sia l'ambito di applicazione della procedura di frontiera che gli ambiti di discrezionalità con cui gli Stati applicheranno le nuove regole, finendo così per scolorare l'uniformità del diritto d'asilo ad opera di procedure alquanto sommarie e dalla tendenza antigarantista.

A tal riguardo sono state tra l'altro manifestate perplessità da parte della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatovic, nelle cui considerazioni il protocollo solleverebbe diverse preoccupazioni per il rispetto dei diritti umani, in particolare per i richiedenti protezione internazionale²¹.

²⁰ Così, L. MARIN, *op. cit.* p. 317 che, muovendo dalla pluralità di binari tra le diverse categorie di richiedenti, vagheggia ombre sul buon esito delle procedure di frontiera. Più in particolare, trattandosi di una differenziazione diretta a garantire diversi livelli di ragionevolezza in relazione al richiedente asilo, va da sé come le conseguenze del trattenimento in frontiera, e soprattutto il monitoraggio delle condizioni dei richiedenti siano delle incognite tutt'altro che nitide e trasparenti.

²¹ Secondo le considerazioni in questione, in particolare, il Protocollo verrebbe a creare un regime extraterritoriale di asilo circondato da diverse ambiguità giuridiche. Cfr. F. BACCINI, *Sull'intesa Italia – Albania il Consiglio d'Europa denuncia la "preoccupante tendenza" ad esternalizzare procedure d'asilo*, in *Eu News*, 13 novembre 2023. Invece, dal canto suo, la Presidente della Commissione europea Von der Leyen ha pubblicamente indicato il modello italiano come degno di essere studiato ed esportato anche da altri paesi europei (riferimenti in J. Liboreiro, *The European Commission has Signalled a Willingness to Offshore Migration Procedures, Echoing Growing Calls from Member States*, in *Euronews*, 15 October 2024, reperibile *online*).



1.2 *Segue*: problematiche applicative del nuovo regolamento all'interno dell'ordinamento italiano.

Dunque, una tra le principali direttive di seconda generazione in materia di protezione internazionale, ossia la dir. Procedure 2013/32, verrà abrogata e sostituita dal cit. reg. 2024/1348. Quest'ultimo, ex. art. 79 dovrà essere applicato 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 nazionali competenti in ordine alle procedure dell'asilo, nonché per i giudici degli Stati membri chiamati a sindacarne l'operato²².

Si pone di conseguenza il problema di capire quale sarà il destino degli strumenti interni che gli Stati membri hanno approvato per recepire la direttiva originaria.

Com'è noto, la direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e la direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, sono state attuate nell'ordinamento italiano con il D.lgs. 18 agosto 2015 n. 142. Oggi dobbiamo chiederci quale sarà *de jure condendo* la sorte particolare di questo provvedimento (e conseguentemente *de relato* di tutti gli altri atti normativi applicativi degli altri regolamenti).

Siffatta domanda ripropone ormai consolidati schemi di rapporto fra gli atti dell'Unione Europea e quelli degli Stati Membri, anche se con relazioni in un certo senso rovesciate rispetto a quelle più comuni non discutendosi di atti interni successivi all'approvazione di un regolamento da parte delle istituzioni comunitarie, bensì della sorte di una normativa interna di derivazione europea al sopravvenire di un nuovo atto normativo europeo di diretta applicabilità.

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 espressi²³.

²² F. SPITALERI, *op. cit.* pag. 272, nonché S. AMADEO, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale* in *Quaderni AISDUE – Rivista quadrimestrale*, 4/2024, pp. 1 ss.

²³ 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 regolamento in un provvedimento interno, hanno l'effetto di occultare la natura sovranazionale dell'Atto approvato dall'Unione (in tal senso, oltre F. Spitaleri, *op. cit.*, pag. 272, *cf.* per la casistica sovranazionale,



La giurisprudenza Sovranazionale è ferma quanto all'efficacia immediatamente prescrittiva dei regolamenti europei; altamente rappresentativa in questa direzione la motivazione nella sentenza *Fratelli Variola*, cit. (*supra* alla nota 23), in cui la Corte di Giustizia ha ritenuto che la diretta applicabilità del Regolamento implica che la sua entrata in vigore nei confronti degli amministrati "(...) *non abbisogna di alcun atto di ricezione nel diritto interno (...)*", risultando "(...) *l'osservanza scrupolosa del predetto obbligo, una condizione indispensabile per l'applicazione simultanea ed uniforme dei regolamenti comunitari nell'intera Comunità*".

Erompe pertanto icastico il corollario secondo cui una volta pienamente in vigore i nuovi regolamenti "qualifiche" e "procedure", data la loro incompatibilità c.d. genetica con gli atti interni pregressi, le disposizioni approvate dovranno essere rilette in modo da contenere soltanto le misure interne di esecuzione richieste od autorizzate ex art. 291 TFUE.

1.3 Verso una restrizione dei diritti e delle garanzie per richiedenti protezione internazionale?

Più nello specifico la nuova cornice giuridica sarà tale da richiedere agli Stati membri una rivisitazione radicale della normativa pregressa, 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*"²⁴.

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).

²⁴Regolamento (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. Per un commento iniziare *cfr. ex multis*



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. Si tratta di una previsione dal taglio oltremodo ambiguo, configurando la disposizione citata una sorta di condono potenzialmente illimitato incastonato all'interno di una fattispecie sostanzialmente indefinita.

Più in generale, la portata di un dettato normativo così congegnato 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 siffatta, laddove non effettivamente bilanciato e precisato, correrebbe il rischio di subire un'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 decide 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, parr. 2 e 3, nonché art. 17, parr. 1 e 2).

F. Perrini, *Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro per la protezione internazionale nell'ordinamento UE?*, FSJ, 2017, pp. 56 ss.; S. PEERS, *The New EU Asylum Laws, Part. 1: the Qualification Regulation*, in EU, in *EU Law Analysis*, 30 December 2023, reperibile online.



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 figurano altresì 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, co. 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 spazio²⁵.

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

Anzitutto il cit. art. 37 del regolamento: nell'imporre un'efferata contestualità tra le decisioni di rimpatrio e le decisioni di rigetto della domanda di protezione internazionale,

²⁵ 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, *op. cit.*, in particolare pp. 270 ss. ed in particolare p. 274).



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

(sia nell'ipotesi di dichiarazione di irricevibilità od infondatezza, sia in caso di ritiro), imprime una discutibile linea antigarantista all'esercizio del diritto di difesa.

Segue a ruota, poi l'art. 67, par. 1 che impostando una disciplina leziosa, smaschera un pleonasma disincentivante; l'idea sottesa alla chirurgia normativa, lungi dal rafforzare le mobilità internazionale ne incentiva i flussi contrari favorendo 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, allorchando 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 per imbastire la preparazione di un utile ricorso giurisdizionale²⁶.

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 allorchando il richiedente protezione internazionale sia soggetto alla 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 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 Strasburgo²⁷.

²⁶ 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 "combinata" 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*, 2025, pp. 1 ss. nonché specialmente p. 18.

²⁷ Su tutte *cf.* Corte EDU 20 luglio 2021, ric. n. 29447/17, D./Bulgaria, punto 124, nonché all'interno dei commenti più recenti, R. Palladino, *Op. cit.*, p. 20 dove, inoltre si mette in evidenza come ulteriori



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.

4. Conclusioni. Il rischio dell'asservimento al diritto comunitario.

Al termine di questa breve rassegna risalta come a seguito della riforma del 2024, lo spazio lasciato alle normative statali sarà destinato a subire una notevole contrazione; composto in prevalenza da regolamenti, il pacchetto legislativo approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, ha infatti lasciato la propria linea applicativa in mano a strumenti muniti di applicabilità diretta, necessitanti tuttavia dell'approvazione di misure uniformi di esecuzione e di atti delegati²⁸.

In tale contesto, la trasformazione in regolamenti delle vigenti direttive qualifiche e procedure ha delle implicazioni importanti, fra cui soprattutto la necessità di una rivisitazione profonda della normativa vigente, mediante l'adozione di numerose misure di esecuzione volte a rendere la riforma operativa entro la metà del 2026²⁹.

In un contesto come quello previsto dalla riforma, il valore del Novo Patto non rileva in quanto attuazione della solidarietà europea intesa come condivisione di un comune sforzo attuativo, sebbene come forma di c.d. solidarietà impropria diretta ad isolare lo svolgimento dei rispettivi compiti da parte dei vari Stati coinvolti³⁰.

In ogni caso si tratta di una riforma la cui portata storica merita di essere considerata di notevole rilievo, soprattutto alla luce di alcune riflessioni.

Anzitutto, il già rilevato moto ascendente dell'ordinamento trova una determinante conferma nel corollario in base al quale il diritto derivato dell'Unione in materia di asilo presenta una forma di immodificabilità ben superiore a quella nazionale, tanto che da un

perplexità si riscontrino con riferimento all'accesso all'informazione ed all'assistenza legale; e tale difficoltà di accesso alle suddette garanzie appare avvalorata sia a causa della ridotta disponibilità di servizi di assistenza, sia per le restrizioni all'accesso imposte agli organi di tutela che possono essere giustificate da ragioni di sicurezza o di gestione amministrativa (art. 8, par. 6).

²⁸ F. SPITALERI, *op. cit.* p. 276.

²⁹ I nuovi atti legislativi, a seconda dei casi, si applicheranno dal 12 giugno 2026 o dal 1° luglio del medesimo anno e più precisamente dal 12 giugno 2026 i regolamenti 2024/1348 (v. art. 79), 2024/1349 (v. art. 14), 2024/1352 (v. art. 3), 2024/1356 (v. art. 25), 2024/1358 (salvo l'art. 26 relativo al rilevamento ed alla trasmissione di dati biometrici, che si applica dal 12 giugno 2029; v. art. 63). Troveranno invece applicazione dal 1° luglio 2026 i regolamenti 2024/1347 (v. art. 42), 2024/1351 (v. art. 85) e 2024/1359 (v. art. 20).

³⁰ In questo senso, fra l'altro L. MARIN, *op. cit.* p. 327.



lato i numerosi tentativi di modificare la disciplina europea sono sempre caduti nel vuoto e, soprattutto per altro verso, in alcune materie, tentativi di riforma universalmente riconosciuti come necessari, in ultima analisi si sono rivelati di fatto pressoché inattuabili.

Basti pensare da questo punto di visto alla *vexata quaestio* sulla determinazione del Paese membro deputato all'esame della domanda di protezione internazionale; ora già sulla base di decisioni risalenti di almeno 3 decenni fa, il criterio più rilevante per l'individuazione della competenza è risultato quello dello Stato di primo ingresso; un criterio selettivo, cioè, che per la sua idoneità astratta e concreta a penalizzare determinati Paesi per mere ragioni geografiche, è stato all'unisono riconosciuto come una delle principali metastasi del sistema europeo d'asilo. Sotto questo profilo, il patto avrebbe dovuto superare la suddetta impostazione, individuando criteri ispirati a maggiore elasticità. Ebbene, per tentare di risolvere il problema relativo all'individuazione delle responsabilità *ex ante*, il Patto ha introdotto misure *ex post* di c.d. "*solidarietà obbligatoria ma flessibile*" che, pur adombrando un requisito indubbiamente nuovo, hanno tuttavia mostrato quanto evidenti limiti applicativi, soprattutto da parte del legislatore.

Risulta pertanto fondato il timore che il principio dell'obbligatorietà della procedura di asilo in frontiera, una volta scolpito nel marmo del diritto derivato dell'Unione così come derivato dal Patto, irrigidito nella propria dimensione applicativa, possa finire per risultare concretamente non più emendabile³¹.

Detto questo, e sotto un'ulteriore prospettiva, come si è già avuto modo di dire in apertura (*supra* al 1.1.) la storicità dei nuovi strumenti 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.

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'Unione³².

Alla luce della nuova normativa 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 ai giudici nazionali,

³¹ G. PERIN, *op. cit.*

³² 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 R. MASTROIANNI - O. POLLICINO - S. ALLEGREZZA - F. PAPPALARDO - O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 1043 ed in particolare pp. 1050 ss., nonché N. Lazzerini, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Franco Angeli, Milano, 2018, in particolare pp. 183 ss.



oltreché con il dialogo con la Corte di Giustizia, nonché ulteriori meccanismi di tipo politico e amministrativo previsti dai trattati, quali le audizioni davanti al Parlamento europeo o le indagini del Mediatore europeo.

Con queste due figure, in particolare, la prassi più recente ha dimostrato che nel settore dell'immigrazione e dell'asilo la possibilità di intervenire utilmente sarà servente al fine di promuovere la tutela negli ambiti estremamente elastici, e sommamente controversi, con conseguenti incertezze, contrasti di opinione, mutamenti di idee e di posizioni circa l'esatto garantismo da assicurare ai diritti fondamentali ed alla loro armonizzazione con gli standard prescritti dalla Carta e dal Diritto internazionale generale.

Da questo punto di vista, spostandosi verso la prospettiva delle autorità di pubblica sicurezza, l'acquisizione che l'Europa chieda loro una maggiore efficienza nella gestione dei rimpatri, induce indicazioni contrarie all'opportunità della gestione in frontiera delle domande d'asilo. E ciò a maggior ragione se il mandato trae origine direttamente dal Patto che, benché richiami l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali, trova la propria origine nella finalità di prevenire ingressi e movimenti non autorizzati.

Nella contropartita di mandati dalla natura bifronte (come quello di "respingere tutelando") l'autorità decidente come è stato già anticipato *supra*, potrà tranquillamente essere indotta a selezionare il fine prioritario in quello che il Patto ha imposto come restrizione dell'immigrazione³³.

Ebbene lungo la scia di questa finalità c.d. conservativa, lungi dalla necessità di doversi limitare alla mera modifica di sparse disposizioni, sarà ben più rilevante ristabilire la gerarchia dei fini e delle priorità. Orizzonte per il cui raggiungimento la dimensione europea, più che concepire un c.d. nuovo inizio come ci si è proposti di fare mediante il Patto, dovrà semmai ritornare effettivamente all'inizio.

³³ G. PERIN, *op. cit.*, dove nell'orizzonte di H. ARENDT, *La banalità del male. Eichmann a Gerusalemme*, Feltrinelli, 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. L'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). Emblematica da questo punto di vista, la Comunicazione della commissione del 23 settembre 2020, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2020) 609, pag. 4, dove si prevede l'"istituzione di una procedura di frontiera fluida, applicabile a tutti i cittadini europei che attraversano senza autorizzazione, comprendente accertamenti preliminari all'ingresso, una procedura di asilo e se del caso, una procedura di rimpatrio, combinando in tal modo processi attualmente distinti".



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police