GIUSTIZIA INSIEME

Diritti Umani

I tribunali italiani di fronte alla disciplina scaturita dal Patto UE su Migrazione e Asilo

Le nuove norme UE, tra realtà e *finzioni*: una grande illusione?

di **Luca Minniti**

3 luglio 2026

In questo testo il termine *finzione* è inteso nel senso più ampio di apparenza, di dissociazione dalla realtà prodotta dalla norma e non nel senso di strumento di tecnica normativa che pure alcune fattispecie tra quelle menzionate integrano.

Sommario: 1. **Introduzione** – 2. **L'Italia di fronte al Patto** – 2.1. **Il contesto amministrativo** – 2.2. **Il contesto giudiziario delle sezioni specializzate dei Tribunali** – 2.3. **Il contesto amministrativo dopo l'accoglimento della domanda di asilo** – 3. **Il Patto e il diritto sostanziale di asilo** – 4. **Mutual trust e sistema Dublino: la prima *finzione* del Patto** – 5. **Il Regolamento procedure (Regolamento**

(UE) 2024/1348) – 5.1. Considerazioni generali – 5.2. La procedura con esame accelerato: la *finzione* di urgenza – 5.2.a. La *finzione* del paese statisticamente sicuro – 5.2.b. La *finzione* del paese di origine sicuro perché designato tale nella lista UE – 5.3. La procedura di frontiera e la *finzione* di non ingresso – 5.4. La *finzione* del ritiro implicito – 6. Conclusioni

1. Introduzione

Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo è stato accolto da valutazioni profondamente divergenti.

Da un lato, esso è stato presentato come l'unica risposta possibile all'esigenza degli Stati membri di governare i flussi migratori attraverso strumenti idonei a contrastare l'abuso del sistema di asilo, ma in grado di preservare, al contempo, il nucleo essenziale del diritto di asilo conservando le garanzie fondamentali entro limiti compatibili con il sistema europeo di asilo. Dall'altro lato, è stato evidenziato il rischio che molte delle soluzioni normative introdotte dal Patto possano incidere negativamente sull'effettività del diritto di asilo, determinando una progressiva compressione delle garanzie procedurali e, soprattutto, del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, che ne costituisce l'ultimo presidio.

Il presente contributo si colloca in una prospettiva parzialmente diversa rispetto ai due approcci richiamati. Pur riconoscendo che il Patto persegue obiettivi politici chiaramente orientati al contenimento dei movimenti migratori anche secondari e alla maggiore efficienza delle procedure di asilo e rimpatrio, si intende in questa sede sostenere che gli strumenti introdotti a questo specifico scopo, ritenuti da taluni pericolosi per i diritti fondamentali, a ben vedere non appaiono né concretamente idonei al raggiungimento di tali finalità politiche declamate, né minacciosi per le garanzie dei richiedenti.

Ne consegue che, ad avviso dello scrivente, il rischio di una significativa compressione del diritto di asilo e delle relative garanzie giurisdizionali risulterà, non del tutto, ma in parte ridimensionato se si pone attenzione alla stessa architettura normativa del nuovo sistema ed agli strumenti di tutela già esistenti.

Anche se non vi è dubbio che la rappresentazione propagandistica sia essa stessa foriera del rischio di interpretazioni che, nel farsi carico degli obiettivi politici del Patto, travolgano il tenore delle norme e la corretta ricostruzione sistematica della disciplina del Sistema europeo di asilo

L'ipotesi ricostruttiva che si propone in questo breve contributo è che il nuovo quadro normativo sia caratterizzato dal ricorso a una serie di costruzioni giuridiche che rischiano di produrre, nella loro applicazione concreta, delle illusioni perché fondate su *finzioni* normative, inidonee a produrre gli effetti desiderati.

Se così fosse non sarebbe la prima volta perché di eterogenesi dei fini è densa la storia giudiziaria degli ultimi dieci anni di politiche del diritto della protezione internazionale.

Anticipando quanto si dirà infra, tra le *finzioni* normative contenute nel patto possono annoverarsi la presunzione di sicurezza del paese di origine fondata su criteri statistici ancorati alle decisioni precedenti, la presunzione di sicurezza del paese di origine fondata sulla lista di paesi con marchio UE senza previsione di categorie escluse, la *finzione* di non ingresso nelle procedure alla frontiera, la *finzione* di esame completo nelle procedure accelerate, la *finzione* di ritiro implicito alla domanda di protezione internazionale per condotte che con la volontà di rinunciare non hanno nulla a che fare e, *last but not least* la *finzione* della identificazione di un unico Stato membro competente all'esame di ciascuna domanda di asilo, pur in un contesto di diversificata tutela ed accoglienza e di espansiva portata della cd. Clausola discrezionale.

Ma, sempre anticipando le conclusioni, l'analisi di tali istituti induce a ritenere che le garanzie sostanziali e processuali che presidiano il diritto di asilo continueranno a rappresentare un limite significativo alla possibilità di perseguire obiettivi di contenimento dei flussi migratori, mediante restrizioni procedurali giustificate dallo scopo di ridurre l'abuso del diritto di asilo, ancor prima che l'accertamento del diritto sia svolto all'esito dell'esame completo previsto dalle norme, eventualmente da un giudice terzo ed imparziale.

Il nocciolo starà tutto qui e non è per nulla nuovo. Si può selezionare la domanda di asilo prima di esaminarla nel merito, attraverso una procedura approfondita e presidiata da un rimedio giurisdizionale effettivo? Come si conciliano questi strumenti con le garanzie insopprimibili della Costituzione italiana, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione di Ginevra?

Il tentativo di affrontare a monte e non a valle l'abuso del processo di asilo è destinato ad addensare sul piano giurisdizionale gran parte delle tensioni generate dal nuovo assetto normativo.

L'esperienza italiana costituisce, sotto questo profilo, un osservatorio privilegiato. Essa consente infatti di verificare se il nuovo sistema delineato dal Patto possa effettivamente realizzare gli obiettivi di accelerazione e razionalizzazione dichiarati dal legislatore europeo, oppure se le

criticità introdotte con le nuove procedure speciali siano destinate ad amplificare la necessità di ricorso alla tutela giurisdizionale, trasformando il giudice nel principale luogo di verifica della compatibilità delle nuove procedure con il diritto fondamentale di asilo.

Ma, prima di esaminare le principali questioni interpretative poste dalla nuova disciplina, appare opportuno soffermarsi sul contesto organizzativo nel quale le norme del Patto sono destinate a operare. L'esperienza italiana evidenzia infatti uno scarto significativo tra la programmazione europea dell'attuazione del nuovo sistema comune di asilo e lo stato di preparazione delle amministrazioni e delle istituzioni nazionali coinvolte nella sua applicazione. Tale circostanza assume rilievo non soltanto sul piano organizzativo, ma anche sotto il profilo dell'effettività delle innovazioni procedurali introdotte dal Patto, molte delle quali presuppongono livelli di efficienza amministrativa e disponibilità di risorse che, allo stato, non sembrano riscontrabili e neppure progettate.

Il Patto è stato frequentemente descritto come una "svolta storica" nel processo di costruzione del Sistema europeo comune di asilo. La stessa Commissione europea, nel Piano comune di attuazione adottato il 12 giugno 2024, ha enfatizzato la necessità di un'attuazione tempestiva ed efficace del Patto, facendo riferimento a un "biennio efficace" destinato a tradurre in pratica lo slancio derivante dall'approvazione dei dieci nuovi atti normativi che compongono il nuovo quadro europeo in materia di asilo e migrazione, con riferimento al periodo compreso tra il giugno 2024 e il giugno 2026. Tuttavia, almeno con riferimento al contesto italiano, lo slancio programmatorio non sembra aver trovato un corrispondente sviluppo sul piano dell'attuazione nazionale. Alla scadenza del termine fissato al 12 dicembre 2024 per l'adozione dei Piani nazionali, il Piano italiano risultava non soltanto non pubblicato, ma neppure comunicato ai principali attori istituzionali coinvolti nella sua implementazione. Tale circostanza appariva, sin da quella data, sintomatica di un più generale ritardo nell'attuazione delle misure organizzative richieste dal nuovo quadro normativo, ritardo rivelatosi nella sua portata effettiva il 12 giugno 2026..

Mentre, con riferimento all'adeguamento del quadro giuridico nazionale, l'unica iniziativa di rilievo appariva rappresentata dalla presentazione del Disegno di legge n. 1869, contenente all'art. 8 la delega al Governo per l'attuazione del Patto. Per la complessità delle questioni affrontate e per i significativi risvolti ordinamentali ed economici, il relativo iter parlamentare appariva difficilmente compatibile con la tempistica prevista per l'operatività delle nuove disposizioni europee. Inoltre, l'effettiva implementazione delle riforme avrebbe richiesto sin da subito ulteriori misure attuative demandate alle diverse amministrazioni competenti e al

Consiglio Superiore della Magistratura.

Sotto il profilo organizzativo, non risultavano alla data del seminario adottati e neppure formalmente prospettati interventi significativi né con riferimento alle fasi amministrative della procedura di asilo, né con riguardo alla fase giurisdizionale.

Analogamente, sul piano delle risorse umane, non risultavano adottati provvedimenti ulteriori rispetto alla proposta normativa sopra richiamata, la quale, ove approvata nei termini attualmente previsti, avrebbe potuto al più ottenere un incremento del personale delle Commissioni territoriali non prima del 2027 e con effetti pienamente dispiegati soltanto entro il 2028. Nessun intervento specifico risultava invece previsto per le Questure, chiamate a gestire non solo la fase di accesso al sistema di asilo, ma anche quella successiva alla definizione delle domande di protezione internazionale che presenta, ad oggi, le gravi problematiche si evidenzieranno in seguito.

Parimenti, non risultavano predisposte misure specifiche volte al rafforzamento delle risorse umane e materiali destinate alla fase giurisdizionale, nonostante questa interessi attualmente oltre il 70% delle domande di protezione internazionale definite in sede amministrativa.

Neppure nell'ambito della procedura di stabilizzazione del personale addetto all'Ufficio per il processo sono state previste quote specificamente destinate alle sezioni specializzate in materia di immigrazione e protezione internazionale, presso le quali tale personale risulta attualmente impiegato con particolare efficacia. Così, il termine fissato al 30 giugno 2025 per l'avvio delle procedure di assunzione necessarie a garantire la disponibilità di personale adeguatamente formato in una materia caratterizzata da elevata specializzazione tecnica è decorso senza che siano state adottate le relative iniziative.

Parimenti, il termine del 30 giugno 2025 entro il quale l'Italia avrebbe dovuto avviare le procedure di appalto finalizzate all'acquisizione delle attrezzature necessarie e alla predisposizione degli spazi destinati allo svolgimento delle nuove procedure previste dal Patto, è scaduto senza esito.

Ed ancora, non risultano individuate le strutture destinate allo svolgimento delle attività di *screening* con trattenimento e delle successive procedure di asilo alla frontiera. Le amministrazioni territoriali interessate non sembrano essere state coinvolte né informate in merito alla localizzazione e all'organizzazione di tali strutture. Alla data dell'11 aprile 2026 risultava altresì decorso il termine previsto dal Piano europeo di attuazione per la notifica alla Commissione delle aree destinate allo svolgimento degli accertamenti, delle procedure e dei

trattenimenti di frontiera.

Di tale individuazione non risulta esservi stata comunicazione né al Consiglio Superiore della Magistratura né ai dirigenti degli uffici giudiziari potenzialmente coinvolti nell'applicazione delle procedure di frontiera, i quali saranno chiamati a intervenire tanto nella fase di convalida dei trattenimenti quanto nell'esame delle istanze cautelari e dell'esame nel merito dei ricorsi proposti avverso i provvedimenti adottati all'esito di tali procedure speciali.

Qualche ora dopo l'entrata in vigore del Regolamento UE 24/1348 è stato adottato il DL 100/26 in via di necessità ed urgenza, contenente alcune misure del tutto improvvisate[1] e che richiederanno integrazioni correzioni e misure applicative per rendere operative le nuove procedure.

2. L'Italia di fronte al Patto

2.1. Il contesto amministrativo

Fatte queste premesse con riferimento ai ritardi nell'attuazione del Patto, appare opportuno soffermarsi sulla condizione attuale, con particolare riferimento al numero delle domande di protezione internazionale e dei ricorsi proposti avverso i provvedimenti di diniego, nonché sui tempi di definizione delle procedure tanto nella fase amministrativa quanto in quella giurisdizionale.

Seguendo l'ordine cronologico delle diverse fasi della procedura, occorre innanzitutto considerare il ruolo delle Questure nella fase di accesso alla procedura di asilo. Attualmente, la formalizzazione della domanda di protezione internazionale avviene, nella quasi totalità dei casi, a distanza di diversi mesi dalla manifestazione della volontà di richiedere protezione. Peraltro la pluralità dei canali di accesso utilizzati dai singoli uffici, differenziati sul territorio nazionale, determina inoltre che le domande non siano sempre formalizzate secondo l'ordine cronologico di presentazione, in ragione dell'esistenza di differenti sistemi di prenotazione e delle relative liste di attesa.

Già la sola formalizzazione della domanda richiede mediamente oltre tre mesi, con ritardi significativamente maggiori nei casi in cui il richiedente non sia inserito nel sistema di accoglienza.

Le criticità rilevate nella fase di accesso alla procedura tendono ad amplificarsi nell'ambito dell'attività delle Commissioni territoriali, incidendo sui tempi di convocazione per l'audizione personale, sull'adozione delle decisioni e sulla loro notificazione. La limitatezza degli organici degli Uffici immigrazione delle Questure e delle Commissioni territoriali determina oggi, in oltre il 90% dei casi, il superamento dei termini previsti per la procedura accelerata e il conseguente ripristino delle regole della procedura ordinaria. Fanno eccezione, talvolta, le procedure per l'esame delle domande reiterate.

Con riferimento al solo anno 2025, caratterizzato da un incremento dei flussi non qualificabile come eccezionale, i dati Eurostat – in assenza di aggiornamenti ministeriali successivi al 2024 – evidenziano che alle Commissioni territoriali sono pervenute 133.350 domande di protezione internazionale, a fronte delle 104.560 decisioni adottate. E va considerato che le domande pendenti al 31 dicembre 2025 risultavano complessivamente pari a 234.165, con un incremento del 13% rispetto alle 207.285 pendenti al 31 dicembre 2024.

Attività delle Commissioni territoriali in materia di protezione internazionale (Italia, 2025)

Domande di protezione internazionale pervenute nel 2025	133.350
Domande decise nel 2025	104.560
Domande pendenti al 31 dicembre 2024	207.285
Domande pendenti al 31 dicembre 2025	234.165
Incremento delle pendenze nel 2025	+13%

Quanto agli esiti della fase amministrativa, nel 2025 il 70% delle decisioni adottate in Italia si è concluso con un diniego integrale, mentre il 30% ha comportato il riconoscimento di una forma di protezione. Nel dettaglio, il riconoscimento dello status di rifugiato ha riguardato il 6% delle decisioni (5.965 casi), la protezione sussidiaria l'11% (11.455 casi) e la protezione speciale il 13% (13.945 casi).

Particolarmente significativo appare il confronto tra gli esiti della fase amministrativa e quelli della fase giurisdizionale. Mentre a livello dell'Unione europea il tasso di accoglimento dei ricorsi si attesta mediamente al 21%, evidenziando una percentuale di revisione di poco più di un quinto dei provvedimenti impugnati, il dato italiano mostra una dinamica diametralmente opposta. A fronte di un tasso di diniego in sede amministrativa pari al 70%, superiore di 10 punti rispetto alla percentuale UE (calcolata senza l'Italia), i giudici riconoscono una forma di protezione nell'82% dei casi sottoposti al loro esame.

	UE (senza Italia)	Italia
Accoglimenti I grado	40%	30%

	UE (senza Italia)	Italia
Accoglimenti giudiziari	21%	82%

Il dato evidenzia un significativo scarto tra Italia ed altri paesi UE nell'esito delle decisioni amministrative. Oltre al ruolo centrale svolto dalla tutela giurisdizionale nel garantire l'effettività del diritto di asilo nell'ordinamento italiano gode della più ampia copertura offerta dall'art. 10 c.3 Cost..

Ma il dato induce altresì a interrogarsi sulla effettiva possibilità di riduzione del ricorso al giudice di cui sarebbero dotate le innovazioni procedurali introdotte dal Patto e suggerisce, al contrario, che il controllo giurisdizionale continuerà a rappresentare un presidio fondamentale del sistema di protezione internazionale. È errato pensare che la differenza dell'esito dipenda in gran parte dalla emergenza di ragioni di inespellibilità per radicamento familiare o lavorativo maturato durante il perdurare del processo. Il dato è ben più complesso ed emergerà in tutta la sua evidenza se le nuove procedure dovessero accorciare il tempo di attesa della decisione.

2.2. Il contesto giudiziario delle sezioni specializzate dei Tribunali

L'analisi del contesto giudiziario evidenzia ulteriori profili di criticità. I dati relativi al 2025, riportati nella tabella allegata in calce, mostrano come le definizioni da parte delle sezioni specializzate dei Tribunali siano risultate pari a circa il 50% delle sopravvenienze registrate nel medesimo periodo.

Le proiezioni relative al 2026 appaiono particolarmente significative. I nuovi procedimenti in entrata presso i Tribunali sono destinati a crescere di un ulteriore 50%, superando le 70.000 unità, in considerazione dell'elevata percentuale di dinieghi adottati dalle Commissioni territoriali. A fronte di tale incremento, la capacità definitoria delle sezioni specializzate, ove rimanesse invariata, risulterebbe pari a circa un terzo delle procedure sopravvenute nel medesimo anno.

In tale contesto si inseriva l'art. 7 del disegno di legge governativo di attuazione del Patto, che prevedeva l'istituzione di sezioni stralcio destinate alla definizione dei ricorsi pendenti in Tribunale alla data di entrata in vigore della legge, nonché una delega al Governo finalizzata all'introduzione, *melius* ritorno, alla composizione monocratica dell'organo giudicante.

Secondo le stime attuali, alle sezioni stralcio verrebbe assegnato un numero di procedimenti oscillante tra le 133.000 pendenze attuali e le probabili 200.000 unità, a seconda del numero di dinieghi – e dei conseguenti ricorsi – che perverranno dalle Commissioni territoriali entro l'entrata in vigore della disciplina attuativa.

Le sezioni stralcio sarebbero composte da giudici onorari e non togati e opererebbero in composizione monocratica. Al contempo non verrebbe reintrodotto il secondo grado di merito, con la conseguenza che le decisioni adottate dai giudici onorari resterebbero impugnabili esclusivamente mediante ricorso per cassazione.

Tale soluzione solleverebbe rilevanti interrogativi sotto il profilo costituzionale (art. 3, 24 e 111 Cost) oltre che organizzativo e processuale. In primo luogo, perché non risultano allo stato disponibili le risorse umane necessarie al funzionamento delle sezioni stralcio e l'adeguata preparazione richiederebbe l'impiego di diversi mesi. In secondo luogo, perché le Commissioni territoriali non possono certamente definire le domande presentate anteriormente alla data di efficacia dei nuovi regolamenti prima dell'entrata in vigore della disciplina nazionale di attuazione.

Ne conseguirebbe che le Sezioni specializzate dei Tribunali, eventualmente anch'esse destinate a operare in composizione monocratica con riferimento alle domande disciplinate dal nuovo regime introdotto dal Patto, sarebbero comunque chiamate a definire un numero di ricorsi non inferiore alle 150.000 unità.

Per quanto sopra anticipato la scelta del Dl100/26 è stata differente. Non sezioni stralcio con distinzione di giudici dedicati all'arretrato ma uffici di supporto per gli stessi giudici destinati all'attività connessa al Patto UE.

2.3. Il contesto amministrativo dopo l'accoglimento della domanda di asilo

Ulteriori criticità emergono anche con riferimento all'attività che le Questure svolgono dopo il riconoscimento della protezione internazionale o speciale. I tempi di rilascio del permesso di soggiorno conseguente ai provvedimenti di accoglimento adottati dalle sezioni specializzate dei Tribunali, calcolati a decorrere dalla comunicazione del provvedimento giudiziario, risultano abnormi: oltre un anno a Bologna e Torino; oltre un anno e due mesi a Salerno; oltre otto mesi a Milano; tra otto e undici mesi a Napoli; oltre sette mesi a Firenze; oltre un anno e mezzo a Roma; oltre un anno e quattro mesi a Genova; tra quattro e sei mesi a Catania; tra tre e cinque mesi a Palermo. Per il solo rilascio di un permesso il cui diritto è già consacrato in un provvedimento.

Tali ritardi appaiono riconducibili alle persistenti carenze di risorse degli Uffici immigrazione delle principali Questure, nonostante il significativo impegno profuso dal personale amministrativo coinvolto.

Si tratta all'evidenza di tempistiche che, per ciascuna fase e complessivamente, sono suscettibili di incidere significativamente sull'effettività del diritto e che potrebbero in futuro assumere

rilievo ai fini della valutazione dell'esistenza di carenze sistemiche nell'ambito del sistema Dublino e del nuovo Regolamento Gestione.

In definitiva, il quadro complessivo delineato sembra rappresentare che il biennio previsto dal Piano comune di attuazione del Patto non sia stato utilizzato per la predisposizione delle strutture organizzative, amministrative e giurisdizionali necessarie all'operatività del nuovo sistema europeo comune di asilo.

Ciò, verosimilmente, perché le risorse disponibili sembrano essere state indirizzate verso differenti priorità di intervento.

In primo luogo, particolare attenzione è stata dedicata dapprima al vano tentativo di chiudere i porti, poi alle politiche di limitazione degli sbarchi, anche attraverso la disciplina relativa all'individuazione dei porti di approdo lontani e all'adozione di misure di fermo amministrativo delle navi impegnate nelle attività di soccorso. Sotto tale profilo appare significativo il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 101 del 21 maggio 2025, la quale ha affermato che il porto sicuro deve garantire il rispetto della vita, dei bisogni essenziali, della libertà e dei diritti fondamentali della persona, escludendo la vincolatività di ordini suscettibili di compromettere il primario obbligo di salvaguardia della vita umana in mare.

In secondo luogo, rilevante impegno normativo è stato dedicato alla progressiva ridefinizione dell'ambito applicativo delle forme complementari di protezione nazionale, attraverso interventi volti a ridurre la portata della protezione umanitaria e successivamente della protezione speciale. Sul tema sono intervenute sia la Corte costituzionale sia la Corte di cassazione, anche a Sezioni Unite, dapprima con riferimento al d.l. n. 113 del 2018, convertito nella legge n. 132 del 2018, e successivamente con riguardo alla disciplina introdotta dal d.l. n. 20 del 2023, convertito nella legge n. 50 del 2023. Interventi che hanno rappresentato come la copertura del diritto di asilo non possa esser ulteriormente ridotta.

Sicché la proposta contenuta nel recente disegno di legge di attuazione del Patto, attraverso l'introduzione degli artt. 18-bis e 18-ter nel d.lgs. n. 251 del 2007, sembra il frutto di un mutamento di prospettiva, prevedendo ulteriori ipotesi di protezione complementare caratterizzate da modalità di accertamento semplificate, ferma rimanendo la previsione di cui all'art. 19 e 5 c.6 del TUI[2] nella portata costituzionalmente necessaria consolidata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Infine, particolare rilievo, anche sotto il profilo finanziario, è stato attribuito al progetto Albania, che, ad oltre un anno dall'entrata in vigore della legge di ratifica, non ha realizzato le finalità originariamente perseguite dal legislatore, né con riferimento alla gestione dei richiedenti asilo, né con riferimento alla gestione dei rimpatri. In ogni caso le imminenti pronunce della CGUE saranno dirimenti e dal loro esito dipenderà se della questione debba occuparsi anche la Corte Costituzionale italiana.

3. Il Patto e il diritto sostanziale di asilo

Muovendo dalla disciplina sostanziale introdotta dal Patto, meritano di essere formulate alcune considerazioni preliminari.

In primo luogo, è stato opportunamente rilevato come il Regolamento qualifiche abbia recepito alcuni importanti approdi interpretativi della Corte di giustizia dell'Unione europea. Sebbene la giurisprudenza della Corte sia dotata di autonoma efficacia interpretativa, la trasposizione dei relativi principi nel diritto positivo contribuisce a rafforzare la certezza del diritto e ad agevolare un'applicazione uniforme da parte delle amministrazioni nazionali non giudiziarie.

In secondo luogo, assume particolare rilievo la scelta di elevare il rango delle disposizioni sostanziali in materia di protezione internazionale mediante il ricorso allo strumento regolamentare. Tale opzione normativa rafforza il grado di armonizzazione del sistema europeo comune di asilo e limita ulteriormente gli spazi di discrezionalità degli Stati membri, riducendo il rischio di prassi e discipline nazionali suscettibili di comprimere il diritto di asilo.

Le innovazioni introdotte dal Regolamento qualifiche non incidono tuttavia – né avrebbero potuto incidere – sull'architettura fondamentale del diritto sostanziale di asilo, che continua a poggiare su una pluralità di fonti sovraordinate destinate a operare come limiti invalicabili all'azione del legislatore, tanto nazionale quanto europeo.

Assumono rilievo, in primo luogo, l'art. 10, comma 3, Cost., gli artt. 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, interpretati alla luce dell'art. 52, par. 3, della medesima Carta, nonché l'art. 3 CEDU.

A tali disposizioni si affianca la Convenzione di Ginevra del 1951, il cui nucleo essenziale continua a rappresentare il fondamento del sistema internazionale di protezione dei rifugiati. Particolare rilievo assume, in questo contesto, il principio di *non-refoulement* consacrato dall'art. 33 della Convenzione, ai sensi del quale:

«Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere ("*refouler*"), in qualsiasi modo, un rifugiato *verso le frontiere dei territori ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate* a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

La formulazione della disposizione evidenzia la particolare ampiezza della tutela accordata dalla Convenzione, estendendo il divieto non soltanto al respingimento verso il territorio nel quale sussista il rischio di persecuzione, ma anche *verso le frontiere di tali territori*. Si tratta di una forma di protezione particolarmente avanzata, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello dell'effettività della tutela accordata.

In tale quadro, l'art. 10, comma 3, Cost. riveste una peculiare centralità. Esso rappresenta non soltanto un parametro costituzionale che vincola il legislatore interno, ma anche un possibile controlimite rispetto all'ingresso di discipline sovranazionali incompatibili con il nucleo essenziale del diritto di asilo. Inoltre, essendo la prima disposizione tra quelle richiamate ad essere entrata in vigore sul piano cronologico, essa testimonia la precoce attenzione riservata dall'ordinamento costituzionale italiano alla tutela dello straniero perseguitato.

I pilastri sostanziali del diritto di asilo risultano, infine, assistiti dalle garanzie della tutela giurisdizionale effettiva sancite dall'art. 24 Cost., dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 6 CEDU. Tali disposizioni costituiscono il presidio ultimo dell'effettività del diritto di asilo e assicurano che ogni limitazione procedurale introdotta dal legislatore, nazionale ed europeo, sia sottoposta al sindacato di un'autorità giurisdizionale indipendente, secondo il criterio della insopprimibilità della tutela giurisdizionale.

Su tale impianto fondamentale le norme introdotte dal Patto non sembrano aver inciso, né poter incidere in via di prassi. Anche se le innovazioni più significative riguardano piuttosto il piano procedurale, rispetto al quale emergono alcune rilevanti questioni interpretative e potenziali tensioni applicative.

Muovendo da tali premesse, occorre dunque verificare se la preannunciata "svolta storica" del Patto trovi effettiva conferma a partire dalle disposizioni che disciplinano la competenza degli Stati membri e nei meccanismi predisposti per assicurarne l'effettività.

4. Mutual trust e sistema Dublino: la prima *finzione* del Patto

La riflessione che ha condotto all'adozione delle disposizioni scaturenti dal Patto trova una delle sue principali matrici nella crisi del sistema delineato dal Regolamento Dublino III.

Anche il sistema Dublino sembra aver prodotto una prima significativa *finzione* giuridica: quella secondo cui, nel diritto dell'Unione europea, esisterebbe sempre e soltanto un unico Stato competente all'esame di ciascuna domanda di protezione internazionale.

Essa rappresenta la prima di una serie di *finzioni* normative che verranno esaminate in questo contributo.

Val la pena ricordare che la progressiva emersione di significative divergenze interpretative tra gli Stati membri in ordine alla valutazione delle condizioni esistenti nei principali Paesi di origine – in particolare con riferimento ai conflitti armati in Iraq e Afghanistan ed alla situazione di alcune aree del Pakistan – ha determinato nel tempo una crescente tensione del *mutual trust*, sul quale il sistema Dublino si fonda.

La Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi a seguito dei rinvii pregiudiziali proposti dai Tribunali di Milano, Roma e Firenze in materia di *non-refoulement* e da quelli di Milano, Roma, Trieste, Bologna e dalla Corte di cassazione in materia di obblighi informativi, ha sostanzialmente preservato il meccanismo dei trasferimenti Dublino, escludendo la possibilità di un sindacato incidentale generalizzato sul rischio di respingimento indiretto. Al tempo stesso, tuttavia, la Corte ha significativamente rafforzato gli obblighi informativi gravanti sulle autorità nazionali, senza peraltro introdurre limitazioni all'impiego della clausola discrezionale ed alla disciplina nazionale cui la clausola discrezionale apre la porta.

Le criticità del sistema Dublino appaiono tuttavia riconducibili, prima ancora che a profili strettamente giuridici, a difficoltà di carattere pratico e operativo. Nel 2024 sono stati eseguiti soltanto 17.000 trasferimenti, prevalentemente tra Spagna, Francia e Germania, pari ad appena il 18% delle richieste accolte. A ciò si è aggiunta negli anni precedenti la sospensione unilaterale dei trasferimenti disposta dall'Italia nel dicembre 2022 mediante le circolari dell'Unità Dublino del 5 e del 7 dicembre 2022, oggetto della recente pronuncia della Corte di giustizia nella causa C-458/24, *Daraa*.

Il principale limite del sistema Dublino sembra tuttavia risiedere nella pretesa di rendere effettivo il criterio dello Stato di primo ingresso quale criterio generale di attribuzione della competenza. Si tratta di un'impostazione che non appare aver mai adeguatamente considerato la portata della clausola discrezionale di cui all'art. 17 del Regolamento Dublino III, oggi trasfusa nell'art. 35 del Regolamento Gestione.

L'evoluzione del sistema Dublino, nel corso del tempo, ha mostrato infatti il passaggio da un modello volto ad assicurare che *almeno uno Stato membro fosse competente* all'esame della domanda di protezione internazionale – allo scopo di evitare fenomeni di diniego di giustizia e di "migranti in orbita" – a un sistema fondato sull'obiettivo di individuare *un unico Stato membro competente*. Se il primo obiettivo può ritenersi sostanzialmente raggiunto anche se permangono carenze sistemiche, il secondo obbiettivo appare essersi progressivamente trasformato in una petizione di principio, priva di effettività.

Nel minar l'efficacia del principio dell'unico Stato competente non è solo la giurisprudenza sulle carenze sistemiche dei sistemi nazionali di asilo, che ha non di rado condotto all'annullamento dei trasferimenti e all'obbligo di assunzione della responsabilità da parte di Stati originariamente non competenti. Il principio ha ceduto di fronte alla clausola discrezionale, ai sensi della quale uno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale anche in assenza di competenza secondo i criteri ordinari di riparto.

La clausola discrezionale ha avuto un particolare rilievo nell'ordinamento italiano, anche in considerazione del diverso livello di tutela garantito dal sistema nazionale rispetto ad altri ordinamenti europei. Non serve in questa sede ricordare che la decisione adottata dall'Unità Dublino non si limita infatti a individuare l'autorità competente all'esame della domanda, ma determina la collocazione fisica del richiedente, il suo trasferimento coercitivo ed il suo assoggettamento a differenti discipline nazionali in materia di protezione internazionale. Perché in definitiva con la decisione dell'Unità Dublino non vengono trasferiti fascicoli ma persone.

Ne consegue che ciascuno Stato membro è stato ritenuto legittimato ad assumere la responsabilità dell'esame di qualsiasi domanda di protezione internazionale. Con la conseguenza per cui non soltanto le amministrazioni hanno potuto esercitare liberamente la clausola discrezionale, ma il legislatore nazionale ha potuto prevedere o mantenere forme di protezione ulteriori rispetto a quelle disciplinate dal diritto dell'Unione, con ciò obbligando le autorità ad assumere la competenza della decisione della domanda. Nel nostro paese la clausola discrezionale del Regolamento Dublino prima e Gestione poi ha una natura costituzionalmente necessaria dovendosi consentire al nostro paese di offrire la tutela più ampia garantita dall'art.10 c.3 Cost mediante le forme di protezione complementare anche al richiedente asilo destinatario di un provvedimento di trasferimento *Dublino*.

5. Il Regolamento procedure (Regolamento (UE) 2024/1348)

5.1. Considerazioni generali

Soffermandosi sui profili di maggiore impatto sistematico, occorre innanzitutto evidenziare che il Regolamento (UE) 2024/1348 introduce una procedura di frontiera “combinata” (o “fluida”), che accorpa in un’unica sequenza procedimentale il rigetto della domanda di protezione internazionale e l’adozione del provvedimento di rimpatrio.

Si tratta, tuttavia, di una innovazione destinata ad avere un rilievo pratico limitato. Le difficoltà che caratterizzano l’effettività dei rimpatri non appaiono infatti riconducibili all’attuale articolazione bifasica delle procedure, quanto piuttosto alla persistente difficoltà dell’Unione europea e degli Stati membri di stipulare accordi efficaci con i Paesi di origine tali da consentire il rimpatrio dei cittadini stranieri privi di titolo di soggiorno.

Nel frattempo è progredita la procedura legislativa di adozione del Regolamento Rimpatri di cui si attende la entrata in vigore e che non è oggetto di questo contributo.

In questo contributo non si intende sottovalutare l’importanza, la delicatezza ed i rischi che la nuova procedura di screening presenta. Si ritiene però che solo l’analisi delle prassi effettive potrà consentire il giudizio di coerenza o meno con il sistema di asilo.

L’attenzione in questa sede sarà rivolta al Regolamento procedure.

Sotto il profilo sistematico, il Regolamento 2024/1348 dedica il Capo I alle disposizioni generali; il Capo II ai principi fondamentali e alle garanzie applicabili a tutte le fasi della procedura amministrativa e giurisdizionale; il Capo III alla sola procedura amministrativa; il Capo IV alle procedure amministrative di revoca; e solo il Capo V alla procedura di impugnazione.

La principale novità introdotta dal Regolamento riguarda tuttavia l’ampiezza assunta, nella sola fase amministrativa, dalle procedure speciali orientate ad accelerare l’esame delle domande, procedure che il legislatore europeo ritiene possano concludersi tanto con una decisione di diniego nel merito (eventualmente per manifesta infondatezza) che di inammissibilità.

Emerge qui un’ulteriore *finzione* che caratterizza il nuovo sistema: l’illusione che l’urgenza procedimentale perseguita mediante il ricorso generalizzato alle procedure speciali possa rappresentare uno strumento efficace di gestione del fenomeno migratorio e di contrasto al cosiddetto abuso del diritto asilo.

Possiamo facilmente ricorrere alla massima di esperienza secondo la quale quando tutto diventa urgente o accelerato, nulla rimane realmente urgente, se il sistema già dimostra di non esser in grado di gestire l’ordinario flusso di procedimenti, come dimostrano i dati sopra esposti.

Procedendo con ordine, il Regolamento cristallizza tre fasi nella presentazione della domanda di protezione internazionale, applicabili in via generale e non soltanto alle procedure speciali: la manifestazione della volontà di presentare la domanda (considerando 27 e art. 26 Reg. 2024/1348), posto che la domanda esiste fin dal momento in cui il richiedente manifesta tale volontà; la registrazione della domanda (considerando 27 e art. 27 Reg. 2024/1348); la formalizzazione della domanda, che deve avvenire entro 21 giorni dalla registrazione e nelle procedure di frontiera entro 5 giorni, fermo restando che il superamento di tale termine è espressamente dichiarato privo di conseguenze sul prosieguo della legittimità della procedura di frontiera.

All'esame della domanda sono poi associati differenti termini procedimentali: due mesi per le decisioni di inammissibilità, termine cui l'art. 35 del Regolamento non collega alcuna conseguenza; tre mesi per le procedure accelerate; sei mesi per gli altri casi di esame nel merito.

Parallelamente, il Regolamento rafforza significativamente gli obblighi informativi e il diritto alla consulenza legale (Capo II, Sezioni II e III). Particolare rilievo assume, inoltre, il colloquio preliminare nei casi di prevedibile declaratoria di inammissibilità, salvo le eccezioni previste dagli artt. 11, 38 e 55 del Regolamento.

Ciò premesso, il dato maggiormente significativo è rappresentato dall'ampliamento dei presupposti che consentono o, talvolta, impongono il ricorso alle procedure speciali, nelle tre forme dell'esame accelerato, della procedura di frontiera e della procedura applicabile alle domande reiterate.

Occorre tuttavia ricordare che tali procedure conservano natura speciale esclusivamente nella fase amministrativa. Le procedure giurisdizionali non costituiscono procedure accelerate, di frontiera o relative a domande reiterate. La loro disciplina è interamente contenuta nel Capo V del Regolamento, dedicato alla procedura di impugnazione.

Vero è che le procedure giurisdizionali risentono della natura speciale della procedura amministrativa che le precede ma questo avviene soltanto con riferimento ai termini di impugnazione e al regime dell'effetto sospensivo automatico del ricorso.

Attualmente i termini previsti per le procedure speciali appaiono, alla luce dei flussi di lavoro delle Commissioni territoriali e delle Questure come descritti nel precedente paragrafo, del tutto irrealistici nel contesto italiano. Se, nell'attuale sistema, il sistematico superamento dei termini ha determinato una situazione tale da giustificare l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il decorso del termine comporta il ripristino del regime ordinario, il nuovo quadro normativo

sembrerebbe escludere qualsiasi conseguenza sulla procedura alla frontiera e nelle reiterate, derivante dall'inosservanza dei termini della sola fase amministrativa. La conseguenza del diritto ad entrare nel territorio nazionale per le procedure alla frontiera sembrerebbe connesso al superamento del termine complessivo di 12 settimane comprensivo della fase giudiziaria. Mentre resterebbero i principi affermati dalla giurisprudenza consolidata della Cassazione per le procedure accelerate non di frontiera.

Ne deriverà certamente una crescente divaricazione tra fase amministrativa e fase giurisdizionale, in primo luogo quanto ai tempi della decisione, in secondo alle presunzioni applicabili nell'esame della domanda, in terzo al diritto del richiedente di permanere nel territorio dello Stato e alla completezza dell'accertamento.

Le questioni affrontate in maniera sommaria nell'ambito delle procedure amministrative speciali sono pertanto destinate a riversarsi integralmente nella fase giurisdizionale, spostando progressivamente il focus del sistema sia verso la decisione sulle istanze di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti negativi adottati all'esito delle procedure speciali, sia sulla convalida del trattenimento.

Tale divaricazione procedurale è inoltre destinata a riflettersi sul merito delle decisioni, come già oggi avviene in oltre l'80% dei casi.

Si tratta del portato dell'illusione, su cui poggia una parte significativa della nuova disciplina, di poter contrastare l'abuso del diritto attraverso strumenti meramente procedimentali, mediante la riduzione delle garanzie e l'introduzione di ostacoli all'accesso a una tutela piena, piuttosto che attraverso l'adeguamento delle risorse a disposizione degli strumenti ordinari, già previsti dagli ordinamenti nazionali.

Invero, come in ogni ambito del diritto, l'abuso del processo e del diritto di asilo si accertano attraverso un esame completo e tempestivo della domanda, svolto all'esito di una procedura garantita e idonea a produrre decisioni stabili, sulle quali fondare, ove ne ricorrano i presupposti, l'eventuale rimpatrio.

Sembra che il legislatore Ue non consideri una peculiarità insopprimibile del diritto di asilo.

Quella individuabile nell'obbligo dello Stato di garantire una parte delle prestazioni che connotano il diritto di asilo, (l'accoglienza sul territorio) prima ancora che la sussistenza del diritto sia accertata. A partire dall'ingresso nel territorio dello Stato al diritto a rimanervi durante l'esame della domanda.

Mentre le procedure amministrative speciali, al contrario, rischiano di introdurre forme di sommarietà che pongono non soltanto problemi di effettività del rimedio giurisdizionale ai sensi dell'art. 47 della Carta, ma anche, nel contesto italiano, un problema sistematico di peculiare rilievo e criticità, derivante dalla presenza, costituzionalmente necessaria in Italia, della protezione speciale, il cui accertamento avviene, nell'attuale sistema, all'interno del medesimo procedimento amministrativo o giudiziario.

Ne deriveranno certamente questioni di particolare complessità: ci si dovrà interrogare, anzitutto, se le procedure accelerate o di frontiera, compresa la *finzione* di non ingresso, possano trovare applicazione anche rispetto alle domande di protezione speciale. Il Regolamento europeo non appare fornire un fondamento normativo in tal senso, essendo la protezione speciale estranea all'ambito applicativo del diritto dell'Unione. Occorrerà dunque verificare se il regime delle procedure speciali riformate dal Patto sia compatibile con gli artt. 10, comma 3, e 24 Cost., anche alla luce dei presupposti vincolanti previsti per il ricorso alle procedure speciali ed al contenuto della protezione speciale di matrice nazionale.

Il tema che accompagna l'intero esame delle procedure speciali è la valutazione giuridica della portata della deroga al principio dell'esame completo della domanda posta a garanzia dell'effettività della tutela.

5.2. La procedura con esame accelerato: la *finzione* di urgenza

Con riguardo alla procedura accelerata, occorre segnalare che l'art. 42 del Regolamento (UE) 2024/1348 dispone che l'autorità accertante «accelera l'esame nel merito», pur dovendo conformarsi ai principi fondamentali e alle garanzie previsti dal Capo II del Regolamento, «conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti dal capo II».

La procedura accelerata non prevede, di per sé, specifiche deroghe alle regole procedimentali ordinarie, limitandosi a imporre un esame accelerato della domanda. L'accelerazione sembra pertanto configurarsi più come una caratteristica della decisione che della procedura in senso stretto.

Si potrebbe forse affermare che non ci si trovi di fronte a una vera e propria procedura sommaria, bensì utilizzando categorie proprie del diritto processuale civile, ad una forma di cognizione sommaria,.

Ma il rischio che, nella fase amministrativa, le garanzie pur formalmente riconosciute ai richiedenti – anche mediante il rinvio al Capo II del Regolamento – risultino in concreto sacrificate appare tuttavia elevato, alla luce dell'esperienza applicativa maturata in sede di

impugnazione di provvedimenti adottati all'esito di procedure iniziate secondo le regole delle accelerate, ancorché frequentemente concluse di gran lunga oltre i termini previsti.

Depongono in tal senso sia il significativo incremento del numero delle decisioni adottate dalle Commissioni territoriali a parità di risorse umane e materiali disponibili, sia la riduzione dei tempi dedicati alle audizioni personali che emerge dall'esame dei verbali dei colloqui tenuti nell'ultimo anno sull'intero territorio nazionale.

Occorre tuttavia evidenziare che l'art. 42, par. 2, del Regolamento prevede che l'autorità accertante – e dunque l'autorità amministrativa – *prosegua* l'esame secondo il regime ordinario qualora le questioni di fatto o di diritto risultino troppo complesse per essere adeguatamente affrontate nell'ambito della procedura accelerata. Infine una ulteriore deroga è prevista dall'art. 21, par. 2, con riferimento alle persone che necessitano di particolari garanzie procedurali.

Tale obbligo di prosecuzione dell'esame sembra alludere all'esistenza, *par contre*, di un accertamento che, nelle ipotesi di corretta instaurazione della procedura accelerata, può risultare abbreviato o semplificato. In altri termini, la decisione adottata all'esito della procedura accelerata appare fondata su un esame che presenterebbe inevitabili profili di sommarietà.

Anche sotto questo profilo emerge il rischio di una ulteriore *finzione*: quella di un esame amministrativo nel merito che, pur formalmente completo, risulti sostanzialmente sbrigativo perché accorciato, trasferendo inevitabilmente sulla fase dell'impugnazione tutto il lavoro istruttorio e di approfondimento, risparmia in una prima fase davanti alla commissione territoriale.

L'esperienza applicativa mostra infatti come tali carenze richiedano frequentemente, nella fase giurisdizionale, lo svolgimento di un'audizione conforme alle prescrizioni particolarmente rigorose contenute oggi negli artt. 12, 13 e 14 del Regolamento (UE) 2024/1348, relativi rispettivamente al colloquio sul merito, ai criteri applicabili al colloquio personale e alla verbalizzazione e registrazione dello stesso, nonché alle disposizioni dettate dall'art. 4 del Regolamento (UE) 2024/1347.

La conseguenza, si torna a ribadirlo, è che il tempo apparentemente risparmiato nella fase amministrativa rischi di tradursi in un aggravio della fase giurisdizionale, chiamata a svolgere quell'attività istruttoria che non è stata compiutamente svolta in sede amministrativa.

Con riferimento ai presupposti maggiormente significativi della procedura accelerata, va inoltre evidenziato che essa presenta carattere obbligatorio nei casi espressamente previsti dall'art. 42, il quale dispone che l'autorità accertante "accelera l'esame" della domanda.

Non è possibile soffermarsi in questa sede su tutti i presupposti applicativi di tale obbligo. Particolare attenzione meritano tuttavia quelli di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 42, che attengono al merito delle allegazioni del richiedente e che, ad avviso di chi scrive, difficilmente possono prescindere da un esame pieno e approfondito della domanda, tanto nella fase amministrativa quanto, in ogni caso, nella successiva fase giurisdizionale. Su tali aspetti si rinvia pertanto a ulteriori approfondimenti evidenziando la contradizione in termini.

Ma sotto il profilo quantitativo appare tuttavia verosimile che la procedura accelerata trovi applicazione prevalentemente con riferimento a due specifiche ipotesi.

La prima è quella prevista dall'art. 42 relativa alle domande presentate da richiedenti provenienti da un Paese terzo *che possa essere considerato*, per il singolo richiedente, Paese di origine sicuro ai sensi del Regolamento UE 2024/1348.

La seconda è rappresentata dall'ipotesi di cui all'art. 42, lett. j), concernente le domande presentate da richiedenti provenienti da Paesi terzi per i quali il tasso di riconoscimento della protezione internazionale nell'Unione europea risulti inferiore al 20%, fatta salva l'esclusione delle categorie di persone per le quali tale percentuale non possa essere considerata statisticamente significativa.

5.2.a. La *finzione* del paese statisticamente sicuro

Partendo dall'ipotesi di cui all'art. 42, lett. j), del Regolamento (UE) 2024/1348, emerge un'ulteriore e significativa *finzione* introdotta dal nuovo sistema: quella del paese di origine statisticamente sicuro.

La disposizione prevede che l'autorità accertante acceleri l'esame nel merito quando: «il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20 %, 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 a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive».

La norma introduce una presunzione fondata esclusivamente su un dato statistico storico, rappresentato dalle decisioni adottate nel recente passato dalle autorità accertanti e dalle

giurisdizioni degli Stati membri.

È significativo osservare che, ai fini dell'applicazione della disposizione, non assume rilievo né la situazione effettiva del paese di origine, né il fatto che il paese possa essere considerato, per il singolo richiedente, un paese di origine sicuro ai sensi dell'art. 61 del Regolamento 2024/1348.

Ciò che rileva è un dato differente: il fatto che, nel recente passato, le autorità accertanti abbiano negato la protezione internazionale in almeno l'80% dei casi.

La disposizione presuppone tuttavia la sussistenza di condizioni di non agevole realizzazione che allo stato non sembrano riscontrarsi nei dati in via di aggiornamento sul sito Eurostat.

Una prima condizione riguarda la disponibilità di sistemi trasparenti di raccolta e pubblicazione dei dati Eurostat, riferiti all'intera Unione europea e relativi a tutte le fasi del procedimento amministrativo e del giudizio. Si tratta di una condizione che, almeno nel contesto italiano, non appare attualmente soddisfatta. E che per tale ragione è destinata a condizionare l'intero dato europeo sul quale la percentuale di decisioni italiane ha un grande peso**[3]**. La fonte citata riferisce che i dati sulle decisioni dei Tribunali sono inseriti manualmente nel data base dalla CT, con ritardi e rischi di errore. E che il dato ha un basso tasso di affidabilità.

La disposizione, inoltre, sembra prescindere dalle ragioni poste a fondamento delle decisioni di diniego. Appare ad esempio difficilmente giustificabile l'inclusione, nel computo complessivo dei rigetti, delle decisioni fondate sulle cause di esclusione dalla protezione internazionale, il riferimento è alle cause di esclusione della protezione internazionale, di cui agli articoli 12 e 17 del Regolamento UE 2024/1347. Il che pone ulteriori problemi nella costruzione e nella gestione del dato statistico.

Il dato italiano risulta inoltre fortemente condizionato dalle rinunce, nel corso della fase giudiziaria o con lo stesso ricorso, alle forme di protezione internazionale armonizzate (status di rifugiato e protezione sussidiaria) in favore della domanda di protezione speciale, fenomeno che in numerosi Tribunali assume dimensioni particolarmente significative, superando in alcuni casi il 70%.

Ma ancor prima il dato italiano è falsato dal fatto che la domanda di protezione speciale non può esser distinta dalla domanda di protezione internazionale con ciò confondendo i dinieghi pronunciate sulle domande di protezione speciale rispetto ai dinieghi sulle domande volte ad ottenere alternativamente le tre forme di protezione.

Ulteriori significativi elementi di distorsione del dato derivano dall'entità dell'arretrato attualmente esistente, che supera le 230.000 domande pendenti davanti alle Commissioni territoriali e le 130.000 davanti ai Tribunali. Non vi è infatti alcuna certezza che tale arretrato presenti una composizione omogenea o che non sia costituito, in misura prevalente, da casi suscettibili di concludersi con il riconoscimento di una forma di protezione internazionale destinata ad incidere in misura significativa sulla soglia del 20% e sulle clausole di garanzia contenute nella norma.

In ogni caso un tale arretrato rende il dato vecchio di alcuni anni.

Il tema della affidabilità del dato sarà certamente posto all'attenzione degli organi giurisdizionali.

Una seconda condizione per il verificarsi del presupposto è imposta dalla disposizione che prevede l'obbligo per l'autorità accertante di verificare, nel caso di paesi da cui provengono richiedenti con tasso inferiore al 20%, se «la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat». Ciò implica che la rilevanza del dato statistico, in particolare la sua datazione nel tempo con riferimento alla risalenza dei casi decisi, inevitabilmente condizioni la necessità di un costante aggiornamento delle informazioni sul paese di origine (Country of Origin Information).

Una terza condizione richiede che l'autorità accertante verifichi se il richiedente appartenga a una categoria di persone per le quali una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20% non possa ritenersi significativa. Tale verifica implica necessariamente un esame approfondito nel merito della domanda, che non può limitarsi alle categorie tradizionalmente rilevanti ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, ma deve estendersi a tutte le situazioni nelle quali il dato statistico generale non risulti rappresentativo delle esigenze di protezione del singolo richiedente.

Si pensi, ad esempio, ai migranti ambientali provenienti dal Bangladesh frequentemente esposti al rischio di tratta di esseri umani per sfruttamento lavorativo. o ai migranti economici vittime di forme di schiavitù per debiti in Pakistan. Il tenore della disposizione non consente infatti di far coincidere l'espressione "categorie di persone" con i gruppi individuati dai motivi di persecuzione rilevanti ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi del Capo III del Regolamento (UE) 2024/1347. Dovendosi necessariamente accogliere una interpretazione assai più comprensiva.

L'autorità accertante è inoltre tenuta a considerare, ai fini della valutazione della significatività del dato statistico, «tra l'altro, le differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive».

Tale previsione non può essere interpretata nel senso che la differenza tra decisioni amministrative e decisioni definitive assuma rilievo soltanto quando determini il superamento della soglia del 20%.

La norma sembra imporre di verificare se uno scostamento significativo tra decisioni di primo grado e decisioni definitive renda inaffidabile il dato statistico complessivo, potendo quest'ultimo risultare alterato dal mancato esercizio dei mezzi di impugnazione avverso decisioni di diniego eventualmente errate. I tassi di impugnazione variano molto nei diversi paesi UE.

Si tratta, pertanto, di una disposizione di difficile interpretazione e applicazione pratica, destinata verosimilmente a generare un significativo contenzioso e, con ogni probabilità, a essere oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea una volta che sarà pubblicata la rilevazione corredata delle fonti e del sistema di elaborazione del dato.

5.2.b. La *finzione* del paese di origine sicuro perché designato tale nella lista UE

Il Considerando 5 del Regolamento (UE) 2026/464 precisa che:

«Conformemente ai trattati, la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi in merito a eventuali dubbi circa la validità della designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello dell'Unione».

Tale previsione individua certamente lo strumento generale di controllo sulla validità delle designazioni operate a livello europeo.

Ciò non esaurisce, tuttavia, la questione relativa al sindacato spettante al giudice investito del singolo procedimento di asilo.

I giudici italiani, che per primi hanno affrontato il problema della sindacabilità della designazione nazionale dei paesi di origine sicuri, nell'ambito della verifica dei presupposti legittimanti la singola procedura speciale, si troveranno nuovamente a confrontarsi con l'interrogativo se sia ancora possibile verificare la legittimità della scelta di procedere mediante esame accelerato sul solo presupposto della provenienza del richiedente da un paese inserito nella lista europea, in assenza di espresse esclusioni soggettive.

La questione impone di partire dal dato normativo.

L'art. 42 del Regolamento 2024/1348 dispone infatti che l'autorità accertante acceleri l'esame della domanda qualora il richiedente provenga da «un paese terzo che può essere considerato, per il richiedente, paese di origine sicuro ai sensi del presente regolamento».

L'espressione «può essere considerato per il richiedente» evoca non il mero dato formale dell'inclusione del paese in una lista normativa, bensì una valutazione riferita al singolo caso.

Diversamente la norma avrebbe previsto che la procedura dovesse applicarsi ogni qualvolta il richiedente provenisse da un paese inserito nella lista. Sarebbe stato il mero dato formale della designazione a prevalere.

Invece la norma impone una valutazione: «può esser considerato per il richiedente».

Tale valutazione quindi, pur circoscritta alla decisione del singolo caso e non alla impugnazione della lista UE dei paesi sicuri in sé considerata, riguarda la sussistenza dei presupposti della procedura speciale e precede la decisione sul merito della domanda. Non coinvolge, non può coinvolgere in questa fase, la valutazione del rischio.

Proprio per tale ragione, il considerando 80 e l'art. 61, par. 5, lett. c), del Regolamento prevedono che il concetto di paese di origine sicuro possa trovare applicazione soltanto quando «il richiedente non **possa** fornire elementi che giustifichino il motivo per cui il concetto di paese di origine sicuro non è applicabile nei suoi confronti, nel quadro di una valutazione individuale» (grassetto dell'autore).

Si tratta di una previsione che sembra presupporre una valutazione prognostica, dal momento che, nella fase iniziale del procedimento amministrativo, il richiedente non è ancora stato sentito e l'esame individuale della domanda non è ancora iniziato.

Come sia possibile escludere, sulla base della sola formalizzazione della domanda, che il richiedente **possa fornire elementi** idonei a escludere l'applicabilità del concetto di paese di origine sicuro nei suoi confronti, rimane questione di complessa soluzione e probabilmente circoscritta a casi limite.

Da ciò consegue che il controllo sulla possibilità di considerare un determinato paese sicuro per il richiedente non può che essere rimesso, in prima battuta, all'autorità amministrativa e, successivamente, al giudice investito del ricorso in sede di sospensiva, come dimostrano i precedenti casi di sindacato sulle liste nazionali, sottoposti anche al vaglio della CGUE.

In questa prospettiva, la questione centrale diventa se la nuova lista europea dei paesi di origine sicuri, per il fatto di esser adottata con fonte primaria, Regolamento UE, abbia definitivamente

sottratto al giudice nazionale il potere-dovere di verificare la le legittimità della designazione e per questa via la sussistenza dei presupposti della procedura speciale o se, al contrario, tale sindacato continui a rappresentare una componente essenziale del diritto a un ricorso effettivo, garantito dall'art. 47 della Carta e dall'art. 67 del Regolamento 2024/1348.

Se si dovesse ritenere che il giudice non possa più incidere sul presupposto rappresentato dalla designazione del paese di origine sicuro, si realizzerebbe un'ulteriore *finzione*: quella del rimedio effettivo su uno dei presupposti che consentono l'adozione della procedura accelerata e di frontiera.

Ed allora dobbiamo partire, di nuovo, dalle norme e concludere nel modo seguente.

L'art. 42, impone l'esame accelerato della domanda del richiedente proveniente da «**e)** un paese terzo (che) può esser **considerato per il richiedente paese di origine sicuro** ai sensi del presente regolamento». L'espressione «può esser considerato per il richiedente» evoca non il dato formale dell'inserimento normativo nella lista, ma una valutazione dell'autorità accertante nel singolo caso, "per il richiedente". Diversamente il legislatore avrebbe previsto alla lettera e) che il richiedente fosse semplicemente proveniente da uno dei paesi inseriti nella lista, nazionale o dell'Unione.

Dunque il controllo sul se «un paese terzo (che) può esser **considerato per il richiedente paese di origine sicuro** ai sensi del presente regolamento» non potrà che esser rimesso all'autorità amministrativa in prima battuta ed al Giudice in seconda.

Sia con riferimento alla lista nazionale, sia con riferimento alla lista UE perché è la stessa norma ad imporre il controllo giurisdizionale.

La questione acquisirà particolare rilievo con riferimento alla nuova previsione che consente la designazione con esclusione di categorie di persone o parti di territorio, chiaramente identificabili.

Anche qui vale lo stesso ragionamento: le categorie escluse devono esser previste dalla lista e chiaramente identificabili dall'autorità accertante non in sede di esame nel merito della domanda, ma in sede di scelta della procedura accelerata da adottare. E dunque, quando la domanda è appena formalizzata senza alcun colloquio effettivo, prima di ogni ricerca di COI personalizzate sulla storia individuale.

Si tratta allora quindi di capire quali siano gli strumenti messi a disposizione dal legislatore UE, interpretando la nuova disciplina alla luce delle sentenze CV 4.10.24, Alace e Campelli del 1.8.25.

La sentenza 1 agosto 2025 al punto 68 ha affermato, con riferimento al regime che possiamo ormai dire previgente, che «Alla luce dei motivi che precedono, occorre rispondere alle prime questioni dichiarando che gli articoli 36 e 37 nonché l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che uno Stato membro proceda alla designazione di paesi terzi quali paesi di origine sicuri mediante un atto legislativo, a condizione che tale designazione possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale vertente sul rispetto delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva, da parte di qualsiasi giudice nazionale investito di un ricorso avverso una decisione concernente una domanda di protezione internazionale, esaminata nell'ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paesi di origine sicuri».

Questo principio ad avviso dello scrivente non implica la necessità di un diverso grado gerarchico tra la fonte normativa che contiene la lista dei paesi di origine sicuri e la fonte che contiene i criteri per la designazione. Il principio affermato dalla CGUE stabilisce invece un riparto funzionale, una riserva di giurisdizione, che impone al giudice la verifica dei presupposti della procedura speciale adottata nel singolo caso, tra questi anche, eventualmente, la corretta designazione del paese nella lista dei POS.

La prima domanda che dobbiamo porci è se, nel regime precedente alla entrata in vigore del regolamento 1348 questo principio avrebbe potuto e dovuto applicarsi anche alla eventuale lista che già poteva esser adottata dalla Ue. Non sembra che vi fosse alcuna ragione di ordine sistematico né norma in grado di sottrarre all'autorità decidente tale sindacato.

La seconda domanda che l'interprete deve porsi è se tale sindacato sia, invece, sottratto al giudice dalla disciplina del nuovo Regolamento, vuoi come conseguenza del rango della norma che stabilisce la lista, vuoi per previsione espressa. Sotto il secondo profilo la risposta sembra agevole: il Regolamento fa sicuramente salvo il controllo della CGUE in sede di ricorso per validità. E nessuna norma scaturente dal Patto ha eliminato l'obbligo del giudice di sindacare in via incidentale la designazione del POS come affermato dalle decisioni citate. Resta quindi salda la centralità del rimedio giurisdizionale effettivo nel nuovo Regolamento e nella Carta.

Ora la lista dei POS con marchio UE è contenuta nell'allegato al recente Regolamento 2026/464.

Il citato Regolamento modifica l'articolo 62 del Reg. 1348/24 inserendo dopo il paragrafo 1, l'«1 *bis*. I paesi terzi elencati nell'allegato II del presente regolamento sono designati paesi di origine sicuri a livello dell'Unione"

Ci si deve allora chiedere se si possa desumere l'abrogazione della disciplina previgente, che imponeva al giudice il sindacato sulla designazione nei limiti imposti da CGUE Alace e Campelli, dal mero fatto di aver adottato la lista con Regolamento UE 2026/464.

Torniamo, a questo scopo, alle parole della CGUE della sentenza I agosto 2025, si legge al punto 77 «Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte risulta che le caratteristiche del ricorso previsto all'articolo 46 della direttiva 2013/32 devono essere determinate in conformità all'articolo 47 della Carta, che costituisce una riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva. Ebbene, l'articolo 47 della Carta è sufficiente di per sé e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai soggetti dell'ordinamento un diritto invocabile in quanto tale. La conclusione non può, pertanto, essere diversa riguardo all'articolo 46, paragrafo 3, della citata direttiva, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta (sentenza del 4 ottobre 2024, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, C-406/22, EU:C:2024:841, punto 86 e giurisprudenza citata».

Nel previgente regime non serviva una previsione espressa, il dovere di sindacato sulla lista era desumibile dal sistema: fondato sull'art. 47 della Carta UE.

Da quale modifica normativa, invece, dovremmo desumere che nel nuovo regime sia venuto meno il dovere di sindacato sulla lista, ritenuto dalla CGUE espressione necessaria del rimedio effettivo nel regime precedente? Possiamo davvero ritenere che la nuova lista sia divenuta un atto insindacabile, con riferimento alla legittimità ed agli effetti della procedura accelerata, dal giudice del singolo procedimento di asilo (e con effetti solo sul singolo procedimento di asilo), solo perché allegata ad un Regolamento UE e con esso approvato?

Sembrerebbe che una conclusione di tal genere contrasti con l'art. 47 della Carta e con l'art. 67 del Regolamento 1348/24, perché le nuove norme non escludono che il giudice debba effettuare, sempre, il controllo sulla designazione del POS, quale condizione giuridica e procedurale dell'adozione di una procedura di esame accelerato e che, motivatamente, il giudice si possa discostare dalla designazione nei casi di evidente difformità della singola designazione dai criteri legali previsti dall'art. 61 del Regolamento 1348.

Si tratta di un sindacato incidentale sull'allegato II che a mio avviso quanto meno deve vertere

- sull'eventuale mancato riesame da parte della Commissione della situazione mutata nel corso del tempo
- sulla mancanza di trasparenza per difetto di ostentazioni delle fonti utilizzate per adottare l'elenco

sulla mancata previsione di eccezioni personali e territoriali per categorie di persone o parti di territorio che, invece, avrebbero dovuto esser escluse dalla presunzione di sicurezza e dalla conseguente procedura speciale.

Ed allora, probabilmente, solo un nuovo rinvio pregiudiziale consentirà di chiarire se:

- al Giudice del singolo caso sia ancora consentito, in sede di decisione sulla automaticità dell'effetto sospensivo, sindacare la sussistenza dei presupposti materiali per la designazione in via incidentale del paese di origine come POS;
- al Giudice del singolo caso sia consentito sindacare il mancato riesame della situazione del POS da parte della Commissione.
- al Giudice del singolo caso sia ancora consentito sindacare la mancanza di trasparenza per difetto di accessibilità alle fonti utilizzate per adottare l'elenco.
- al Giudice del singolo caso sia ancora consentito sindacare la designazione del paese di origine come POS anche senza previsione normativa espressa di eccezioni personali e territoriali, benché nei fatti siano invece riscontrabili, in quel paese, categorie di persone e parti di territorio che, avrebbero dovuto esser escluse dalla presunzione di sicurezza e dalla conseguente procedura speciale, perché a rischio di persecuzione o di danno grave.

Si tratta, probabilmente, di una pagina di giurisprudenza, ancora tutta da scrivere, vedremo se nel solco dei precedenti della Corte UE, o meno.

5.3. La procedura di frontiera e la *finzione* di non ingresso

La procedura di frontiera rappresenta uno degli aspetti più discussi del nuovo Patto. Si tratta di un'innovazione significativa sotto il profilo dell'impatto culturale e dell'impostazione ideologica del sistema europeo comune di asilo, ma probabilmente destinata ad avere effetti pratici più limitati rispetto a quelli prospettati ed attesi.

L'art. 17 del Regolamento Gestione prevede che «la domanda di protezione internazionale è fatta e registrata nello Stato membro di primo ingresso». Parallelamente, tanto nella fase di screening pre-ingresso quanto durante la procedura di frontiera, il richiedente non acquisisce il diritto di accesso al territorio dell'Unione europea, permanendo in strutture situate alla frontiera o nelle sue immediate vicinanze.

Al di là della *finzione* di non ingresso e della difficilmente sindacabile estensione geografica delle aree coinvolte dalle procedure di frontiera, il risultato pratico consiste nel fatto che il richiedente non dispone della libertà di circolazione all'interno del territorio dello Stato, essendo obbligato a permanere in strutture o aree considerate frontiera esterna dell'Unione.

Nel caso italiano non è ancora dato sapere quali saranno concretamente le aree destinate allo svolgimento delle procedure di frontiera. Il termine previsto per la relativa comunicazione alla

Commissione europea è decorso l'11 aprile 2026, senza che siano state rese note informazioni al riguardo e senza alcuna spiegazione in merito.

Occorre allora interrogarsi sulla funzione concreta della *finzione* di non ingresso.

Dal punto di vista della limitazione della libertà personale o della libertà di circolazione, la misura dovrà essere studiata sulla base della disciplina concreta che sarà adottata e delle modalità effettive di esecuzione delle limitazioni imposte.

L'art. 54 del Regolamento (UE) 2024/1348, rubricato "Luoghi per l'espletamento della procedura di asilo alla frontiera", prevede infatti che «per tutta la durata della procedura di frontiera, gli Stati membri impongano, quale regola generale, che i richiedenti soggiornino alla frontiera esterna o nelle sue vicinanze, nelle zone di transito ovvero in altri luoghi designati sul proprio territorio, tenendo conto delle specificità geografiche dello Stato interessato».

La disposizione precisa inoltre che tale obbligo di permanenza non costituisce autorizzazione all'ingresso o al soggiorno nel territorio dello Stato membro e che neppure gli spostamenti necessari ai fini dell'esame della domanda, dell'accesso alle cure mediche o della partecipazione al procedimento giurisdizionale costituiscono, di per sé, ingresso nel territorio nazionale.

Non è oggetto del presente contributo il regime restrittivo della libertà personale e di movimento adottato dalla disciplina scaturita dal patto Ue.

Vale la pena però evidenziare che, evidentemente insoddisfatto del numero di *finzioni* giuridiche già presenti nel Patto, il legislatore italiano nell'art. 4, c. 5 ter del Dlgs 142/2015 ha denominato il provvedimento restrittivo della libertà di circolazione, consistente in un obbligo di dimora presso un determinato luogo, non in termini di divieto circolazione ma come "autorizzazione a risiedere". Un obbligo restrittivo della libertà di movimento, con conseguenze pregiudizievoli connesse alla sua violazione, porta il nome di un permesso abilitante**[4]**.

Con la ulteriore peculiarità che il rilascio dell'*autorizzazione***[5]** risulta reclamabile**[6]** dal destinatario del provvedimento autorizzatorio.

Un maggior ricorso alla detenzione nel corso della procedura è stato nel confronto politico giustificato da finalità di deterrenza. Ad avviso dello scrivente si tratta di una illusione coltivata da chi non ha esperienze di confronto con i richiedenti asilo che affrontano difficoltà e sofferenze ben maggiori del temporaneo trattenimento anche a voler ritenere che questo trattenimento per un maggior numero si tradurrà in rimpatrio: il che non è allo stato degli atti normativi affatto prevedibile.

In ogni caso la capacità adeguata nell'esperimento di procedure alla frontiera a livello dell'Unione è fissata dall'art. 46 del Regolamento in 30.000 procedure.

L'art. 47 disciplina invece la capacità adeguata del singolo Stato membro. La Decisione di esecuzione (UE) 2024/2150 della Commissione del 5 agosto 2024 attribuisce all'Italia una quota pari al 26,7% del totale europeo, corrispondente a 8.016 posti nell'ambito delle 30.000 unità previste a livello unionale.

Il numero massimo di domande che l'Italia è tenuta a esaminare annualmente mediante procedura di frontiera è pari a 16.032, suscettibile di raggiungere, in applicazione della formula di distribuzione prevista dal sistema, un massimo di 24.048 procedure.

Anche sotto questo profilo emerge una nuova *finzione*.

Come dimostra l'intenzione rivelata dalla prima circolare applicativa in Italia tutto il territorio diventa frontiera. Ma se tutto il territorio nazionale è definita frontiera la conseguenza sarà che nulla sarà più effettivamente *frontiera* e che non sarà la collocazione geografica a distinguere la procedura ma le diverse condizioni in cui questa procedura speciale può o deve esser adottata.

Qui la *finzione* tende a nascondere la trasformazione di questa procedura speciale da eccezione a regola del procedimento amministrativo.

Ed invero, l'art. 43 disciplina i presupposti della procedura di frontiera, l'art. 44 le tipologie di decisione adottabili e l'art. 45 i casi nei quali la procedura assume carattere obbligatorio. Tra questi, particolare rilievo assume l'ipotesi collegata alla provenienza da un paese statisticamente sicuro ai sensi dell'art. 42, lett. j), già esaminata nella sua capacità di tenuta effettiva.

Con riferimento alla disciplina della procedura di frontiera, uno dei principali problemi interpretativi concerne il termine massimo complessivo di dodici settimane previsto dall'art. 51 del Regolamento (UE) 2024/1348.

Occorre infatti chiarire se tale termine comprenda esclusivamente il periodo intercorrente tra la registrazione della domanda ed il momento in cui il richiedente non abbia più diritto a permanere nello Stato membro, dovendosi considerare della fase giudiziaria solo il consolidarsi della decisione sulla istanza di sospensiva, come sarebbe logico pensare perché la durata della fase successiva diventa irrilevante dato che se il giudice sospende la procedura avrà il decorso ordinario. Se Non sospende il richiedente è rimpatriato e non vi è necessità di abbreviare i tempi della decisione.

Ovvero se, secondo la tesi prevalente, il termine di 12 settimane è prescritto per la intera procedura anche con riferimento alla decisione della impugnazione nel merito[7], indipendentemente dalla decisione sul diritto a rimanere sul territorio dello Stato.

Tra le ipotesi che rendono obbligatoria la procedura di frontiera, l'art. 45, par. 1, richiama, tra l'altro, le fattispecie di cui all'art. 42, lett. c), f) e j).

La lettera c) riguarda i casi nei quali il richiedente abbia intenzionalmente tratto in inganno le autorità mediante la presentazione di informazioni o documenti falsi, ovvero abbia distrutto o fatto scomparire in mala fede documenti rilevanti ai fini dell'accertamento della propria identità o cittadinanza.

La lettera f) concerne invece le ipotesi in cui sussistano fondati motivi per ritenere che il richiedente costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico degli Stati membri.

Anche con riferimento a tali presupposti oltre che con riferimento a quello di cui alla lett. j) già esaminato, emerge una evidente criticità ampiamente diffusa nel Regolamento procedure: l'accertamento dei presupposti della procedura implica valutazioni di fatto e di diritto particolarmente complesse, difficilmente conciliabili con la fase preliminare della scelta della procedura da seguire.

Sarà pertanto necessario verificare come le autorità accertanti affronteranno tali difficoltà applicative.

Anche se il problema maggiormente significativo continuerà, tuttavia, a riguardare la nozione di paese statisticamente sicuro.

Quanto alle conseguenze derivanti dalla scelta di procedere mediante procedura di frontiera, occorre distinguere due ipotesi.

Da un lato, la violazione del termine massimo di dodici settimane e degli altri termini previsti dal legislatore nazionale, ad eccezione del termine di 5 giorni per la *formalizzazione dalla prima registrazione*[8], così come l'insussistenza dei presupposti richiesti per l'adozione della procedura di frontiera o dell'esame accelerato, dovrebbero comportare l'ammissione del richiedente nel territorio dello Stato e l'applicazione del regime ordinario, con conseguente operatività dell'effetto sospensivo automatico del ricorso e dei termini ordinari di impugnazione.

Dall'altro lato, il rispetto dei presupposti e dei termini della procedura di frontiera o accelerata, nonché l'adozione di una decisione di inammissibilità nei casi previsti, determineranno una

deroga al principio generale dell'effetto sospensivo automatico del ricorso, secondo quanto previsto dall'art. 68, par. 3, del Regolamento.

Resta comunque ferma la possibilità per il giudice di concedere la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato perché l'art. 68, par. 4, del Regolamento prevede infatti che il giudice competente possa decidere, sulla base degli elementi di fatto e di diritto del caso concreto, se autorizzare il richiedente a rimanere nel territorio degli Stati membri nelle more della decisione sul ricorso, provvedendo d'ufficio qualora il diritto nazionale gli attribuisca tale potere.

La norma non contiene presupposti materiali o processuali dell'accoglimento della istanza di sospensiva.

Anche nella disciplina della procedura di frontiera permane, dunque, la centralità del controllo giurisdizionale quale presidio essenziale del diritto a un ricorso effettivo, come garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oltre che dall'art. 24 della Costituzione.

5.4. La *finzione* del ritiro implicito

L'art. 39 del Regolamento (UE) 2024/1348, tra i casi in cui la domanda non viene esaminata nel merito, contempla, al par. 1, lett. c), l'ipotesi della domanda ritirata espressamente o implicitamente, fatti salvi l'art. 40, par. 2, e l'art. 41, par. 5.

L'art. 41 disciplina specificamente i casi di *ritiro implicito* della domanda, individuando una serie ampliata di fattispecie che richiederanno un'attenta verifica, da parte del giudice, circa l'effettiva esigibilità dei comportamenti richiesti al richiedente nel caso concreto, alla luce dell'obbligo di garantire un esame completo nel merito della domanda quale presidio del diritto a un ricorso effettivo.

Appare evidente il rischio che comportamenti del tutto neutri rispetto alla volontà di coltivare la domanda possano essere interpretati come rituri impliciti, con conseguenze potenzialmente assai rilevanti. Tali condotte avrebbero potuto essere sanzionate sul piano procedimentale senza comportare la decadenza processuale e la perdita del diritto a ottenere una decisione nel merito; mentre nella disciplina introdotta esse potrebbero determinare, in concreto, la compromissione del diritto sostanziale alla protezione internazionale.

Come si è anticipato nella introduzione il ritiro implicito per fatti non attinenti alla volontà di confermare la domanda costituisce la ennesima *finzione* giuridica del Patto. La *finzione* di ritiro alla domanda

Resta quindi imprescindibile anche in relazione all'istituto del ritiro implicito la necessità di garantire un esame completo e attuale delle ragioni poste a fondamento della domanda di protezione.

E sarà la giurisdizione a essere chiamata a vigilare affinché il ritiro implicito della domanda non si traduca nella lesione del nucleo essenziale del diritto di asilo, il quale, proprio in ragione della sua natura fondamentale, deve ritenersi indisponibile nei suoi contenuti essenziali.

6. Conclusioni

Le considerazioni svolte consentono di formulare alcune osservazioni conclusive.

Il Patto conserva e, per alcuni aspetti, consolida sul piano sostanziale la forza e il rango primario del diritto di asilo quale diritto fondamentale dell'Unione europea, mantenendo integro il sistema di garanzie giurisdizionali che ne assicura l'effettività.

Al contempo, le misure procedurali introdotte con l'obiettivo dichiarato di contrastare l'abuso del diritto di asilo danno corpo ad una serie di *finzioni* giuridiche e sostanzialmente proiettano sulle autorità chiamate a darne attuazione una grande illusione, ponendo una serie di questioni problematiche che possono spingere l'interprete a darne una interpretazione non coerente con il sistema di asilo UE ma conforme alle aspettative, alle speranze politiche, del legislatore UE.

Non è la prima volta che i giudici si trovano di fronte a prodotti normativi "manifesto", privi della capacità di attuare le speranze in esso riposte.

Da qui, non dal tenore delle norme, sorge il rischio di interpretazioni suscettibili di comprimere il diritto di asilo al di sotto degli standard della CFR della UE e della nostra Costituzione.

In ogni caso, un effetto sicuramente deteriore non può non scorgersi nella crescente divaricazione tra le garanzie della fase amministrativa e le garanzie della fase giurisdizionale, divaricazione che riverserà su quest'ultima, in misura ancora maggiore rispetto al passato, il peso della riduzione di tutela offerta dalla fase amministrativa, risultando prevedibile il rinvio interpretativo alla CGUE.

Una diversa prospettiva avrebbe potuto indurre, più semplicemente, a contrastare il cosiddetto abuso del processo e del diritto di asilo – più precisamente, l'abuso del diritto a permanere nel territorio dell'Unione europea durante il procedimento di accertamento del diritto alla protezione internazionale da parte di coloro ai quali tale diritto non verrà riconosciuto –

attraverso il rafforzamento delle risorse umane e materiali destinate all'esame tempestivo ma non sommario del merito delle domande, in sede amministrativa e giurisdizionale.

La definizione delle procedure entro un arco temporale ragionevole, compreso tra quattro e sei mesi, avrebbe rappresentato un obiettivo concretamente perseguibile e probabilmente meno oneroso rispetto all'implementazione delle procedure di frontiera con le correlate limitazioni della libertà personale o della libertà di circolazione, e conseguenti garanzie giurisdizionali..

La strada intrapresa dal legislatore europeo è stata tuttavia diversa.

Essa appare, ad avviso di chi scrive, fondata su una serie di *finzioni* destinate a scontrarsi con la realtà applicativa e, verosimilmente, a mostrarne progressivamente i limiti.

È tuttavia possibile concludere con una nota di cauto ottimismo.

Il passaggio da un sistema prevalentemente fondato su direttive, caratterizzato da margini di discrezionalità nazionale, a un assetto costruito intorno a regolamenti direttamente applicabili e tendenzialmente uniformanti appare destinato a favorire una maggiore omogeneità del sistema europeo comune di asilo.

Parallelamente, il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea è destinato a rafforzarsi ulteriormente attraverso un più intenso dialogo con le giurisdizioni nazionali e il probabile incremento dei rinvii pregiudiziali volti a chiarire la portata delle nuove disposizioni.

Occorre infine ricordare che nell'ordinamento costituzionale italiano permane la possibilità di invocare, mediante la proposizione di questioni di legittimità costituzionale se rilevanti ai fini della decisione, controlimiti costituzionali verso norme sovranazionali eventualmente lesive degli artt. 10, comma 3, 2 e 24 Cost., che rappresentano autentiche colonne d'Ercole, per il diritto di asilo nel nostro ordinamento.

Per queste ragioni, mi sento di concludere che le aspettative riposte nel Patto quale strumento di contenimento dei flussi migratori siano, in gran parte, destinate a rimanere deluse e che molte delle *finzioni giuridiche* sulle quali esso si fonda difficilmente possano sottrarsi al controllo giurisdizionale.

E ancora una volta di fronte a tante *finzioni* giuridiche, sarà compito dei giudici UE riportare la vita reale e le storie individuali dei rifugiati all'interno del processo chiamato a garantirne l'effettività del diritto proclamato.

	sopravvenuti	definiti	Pendenti	DT
TOTALE TRIBUNALI DISTRETTUALI	**80.073**	**39.635**	**133.087**	1.226
Tribunale Ordinario di Roma	9.186	6.055	9.771	589
Tribunale Ordinario di Milano	6.770	3.798	15.393	1.479
Tribunale Ordinario di Bologna	6.400	4.614	11.215	887
Tribunale Ordinario di Torino	6.360	2.963	9.689	1.194
Tribunale Ordinario di Venezia	5.887	1.505	11.098	2.692
Tribunale Ordinario di Napoli	5.258	2.378	9.632	1.478
Tribunale Ordinario di Firenze	4.961	1.947	8.388	1.572
Tribunale Ordinario di Palermo	4.012	1.942	6.416	1.206
Tribunale Ordinario di Genova	3.789	1.055	6.791	2.349
Tribunale Ordinario di Trieste	3.638	1.307	9.822	2.743
Tribunale Ordinario di Catania	3.188	1.405	6.502	1.689
Tribunale Ordinario di Brescia	3.173	1.128	4.535	1.467
Tribunale Ordinario di Ancona	2.908	1.928	2.505	474
Tribunale Ordinario di Catanzaro	2.424	1.291	3.541	1.001
Tribunale Ordinario di Lecce	1.950	1.274	2.452	702
Tribunale Ordinario di Bari	1.925	896	2.568	1.046
Tribunale Ordinario di Cagliari	1.749	559	2.740	1.789
Tribunale Ordinario di Salerno	1.606	787	2.107	977
Tribunale Ordinario di L'Aquila	1.351	309	2.332	2.755
Tribunale Ordinario di Perugia	729	466	1.249	978
Tribunale Ordinario di Potenza	718	333	1.763	1.932
Tribunale Ordinario di Caltanissetta	656	348	830	871
Tribunale Ordinario di Messina	395	319	647	740
Tribunale Ordinario di Trento	391	388	649	611
Tribunale Ordinario di Reggio Calabria	339	222	314	516
Tribunale Ordinario di Campobasso	310	418	138	121

Flussi giudiziari anno 2025

[1] Si veda l'art.16 del Dl 100/2016 con il quale si istituisce un distinto ufficio per il processo stralcio per una parte dell'arretrato, quello già pendente davanti alle sezioni specializzate, senza considerare quello pendente davanti alle CCTT.

[2] D.lgs 286/98.

[3] I dati di Eurostat.

[4] «Art. 5-ter (Autorizzazione a risiedere in un luogo specifico). 1. Il richiedente può essere autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico, con esclusione delle strutture destinate all'applicazione delle misure di trattenimento, per motivi di ordine pubblico oppure per prevenire efficacemente che si renda irreperibile ove vi sia un rischio di fuga, in particolare quando…»

[5] Art. 5-quater (Provvedimento di autorizzazione a risiedere in un luogo specifico).

[6] Art. 5-quinquies (Reclamo giurisdizionale avverso il provvedimento di autorizzazione a risiedere in un luogo specifico).

[7] Questa è la scelta adottata dal Dl 100/2026 con l'introduzione del nuovo art. 35 ter c. 6 del Dlgs 25/2008.

[8] Art. 51 c. «Il mancato rispetto del termine di cinque giorni non pregiudica il proseguimento dell'applicazione della procedura di frontiera».

Il presente scritto sviluppa la relazione presentata all'Opening Conference "Il patto UE sulla migrazione e l'asilo. Questioni aperte e modifiche alla vigilia dell'applicazione", tenutasi a Trapani nei giorni del 17 e 18 aprile 2026, nell'ambito del Modulo Jean Monnet AIMING – Artificial Intelligence for Migration Governance, Project ID: 101239987, ERASMUS-JMO-2025-HEI-TCH-RSCH, Università degli Studi di Palermo.