ISSN 2384-9169
Anticipazione Fascicolo n. 3 - 2026
rivista.eurojus.it

La prima attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo e i margini di intervento del legislatore nazionale. Riflessioni sul decreto-legge n. 100 del 2026*

di SIMONE MARINAI**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le procedure di *screening*, il fermo per accertamenti e il trattenimento. – 3. La procedura comune di protezione internazionale e le garanzie procedurali. – 3.1. La finzione di non ingresso nelle procedure di frontiera. – 3.2. Impugnazioni, ritiro implicito e accelerazione procedurale. – 4. Eurodac, interoperabilità e tutela dei dati personali. – 5. Organizzazione della giurisdizione, specializzazione e smaltimento dell'arretrato. – 6. L'attuazione del Patto e il tema delle risorse: i limiti della clausola di invarianza finanziaria. – 7. I principali margini di intervento del Parlamento in sede di conversione. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Il Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo rappresenta uno dei più significativi interventi di riforma del sistema europeo comune di asilo dalla sua istituzione. I dieci strumenti normativi, adottati il 14 maggio 2024, disciplinano profili tra loro strettamente connessi – dalle procedure di protezione internazionale agli accertamenti alle frontiere, dal sistema Eurodac ai meccanismi di rimpatrio, fino alle forme di solidarietà tra Stati membri – e sono destinati a incidere profondamente sugli ordinamenti nazionali.

Il decreto-legge n. 100 del 2026 costituisce il primo intervento normativo attraverso il quale l'ordinamento italiano si adegua a tale riforma. Il Governo, infatti, chiarisce nella

* Il presente contributo riproduce, con limitati adattamenti redazionali, il contenuto della memoria depositata in occasione dell'audizione dell'A., svoltasi il 25 giugno 2026, dinanzi alla 1ª Commissione (Affari Costituzionali) riunita con la 2ª Commissione (Giustizia) del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1939, *Conversione in legge del decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100, recante misure urgenti in materia di giustizia e per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024*.

** Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Pisa. Il presente contributo si inserisce anche nelle attività svolte nell'ambito del Modulo Jean Monnet "Mechanisms of Accountability in the Application of the EU Pact on Migration and Asylum" finanziato dall'Unione europea con il Programma Erasmus+ (n. 101238329 – MAC-EUPACT).

relazione illustrativa che il provvedimento mira ad assicurare una "prima attuazione" del Patto[1], concentrandosi sulle disposizioni che richiedono un immediato adeguamento dell'ordinamento interno in vista dell'applicazione delle nuove norme di diritto dell'Unione europea a partire dal 12 giugno 2026. È opportuno ricordare che il legislatore dell'Unione europea aveva previsto un periodo transitorio di due anni proprio per consentire agli Stati membri di predisporre le modifiche legislative, amministrative e organizzative necessarie all'attuazione del nuovo sistema[2]. Le più recenti comunicazioni della Commissione europea hanno peraltro constatato che il processo di adeguamento al Patto presenta ancora significative criticità. In particolare, nel terzo rapporto sullo stato di avanzamento dell'attuazione del Patto, pubblicato l'8 maggio 2026, la Commissione ha evidenziato ritardi legislativi, organizzativi e infrastrutturali in gran parte degli Stati membri[3].

Per quanto riguarda l'Italia, va ricordato che nel febbraio scorso il Governo ha presentato al Parlamento un disegno di legge delega volto a consentire un più ampio adeguamento dell'ordinamento interno ai regolamenti e alla direttiva che compongono il Patto[4]. L'impossibilità di portare a termine i lavori parlamentari in tempi utili ha evidentemente spinto il Governo a scegliere di procedere mediante decreto-legge.

Anche prescindendo dall'effettiva sussistenza dei presupposti di straordinarietà e urgenza necessari per il ricorso alla decretazione d'urgenza, resta il fatto che in questo modo sono risultati finora ridotti gli spazi disponibili per un confronto parlamentare approfondito sulle opzioni lasciate alla discrezionalità degli Stati membri.

Al di là della tecnica normativa utilizzata, uno dei profili sui quali appare opportuno soffermarsi nel presente contributo consiste nel verificare se le soluzioni accolte dal decreto siano effettivamente imposte dal diritto dell'Unione oppure se esse rappresentino l'esercizio di margini di discrezionalità lasciati agli Stati membri. Va considerato, infatti, che nel dibattito pubblico le disposizioni del Patto vengono spesso presentate come un insieme di vincoli integralmente predeterminati dal diritto dell'Unione europea. Anche il dibattito dottrinale sviluppatosi negli ultimi anni si è concentrato prevalentemente sulla portata complessiva della riforma e sulle sue possibili ricadute in termini di tutela dei diritti fondamentali. In questa sede, tuttavia, il Patto deve essere assunto come dato normativo acquisito. L'attenzione sarà pertanto rivolta non tanto alla valutazione complessiva delle scelte operate dal legislatore dell'Unione europea, quanto ai margini di discrezionalità che il nuovo quadro normativo continua a lasciare

---

[1] V. Relazione illustrativa contenuta nel disegno di legge Atto Senato n. 1939, *Conversione in legge del decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100, recante misure urgenti in materia di giustizia e per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024*, p. 3 e spec. p. 12.

[2] Sul carattere particolarmente complesso delle attività di attuazione nazionale richieste dal Patto e sulla necessità di un articolato intervento normativo e organizzativo da parte degli Stati membri, v. P. BONETTI, *Il diritto d'asilo nel nuovo Patto europeo. Profili costituzionali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2025, n. 3, p. 1 e spec. p. 3.

[3] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Stato di avanzamento nell'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2026) 196 final dell'8.5.2026. In proposito, v. A. DI PASCALE, *Towards 12 June: some progress but many delays in implementing the Pact on Migration and Asylum*, in EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog, 28 maggio 2026.

[4] Trattasi del disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri in data 11 febbraio 2026 recante *Disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché disposizioni per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024*, Atto Senato n. 1869.

agli Stati membri e alle modalità con cui tali margini possono essere esercitati dal legislatore nazionale[5].

I regolamenti dell'Unione impongono indubbiamente il raggiungimento di determinati risultati: l'effettuazione degli *screening* alle frontiere, il rilevamento dei dati biometrici, l'istituzione delle procedure di frontiera, il funzionamento del nuovo sistema Eurodac, il rafforzamento dei meccanismi di rimpatrio e il raggiungimento della cosiddetta "capacità adeguata" per la gestione delle domande di protezione internazionale. Tuttavia, in numerosi casi il legislatore dell'Unione non prescrive gli strumenti attraverso cui tali risultati devono essere conseguiti, lasciando agli Stati membri margini di discrezionalità più o meno estesi.

Le stesse comunicazioni della Commissione europea dedicate allo stato di avanzamento dell'attuazione del Patto – in particolare il Piano di attuazione comune del 12 giugno 2024[6] e le successive comunicazioni sullo stato di avanzamento dell'11 giugno 2025[7] e dell'8 maggio 2026[8] – confermano tale impostazione. Esse concentrano l'attenzione soprattutto sulla capacità degli Stati membri di conseguire gli obiettivi fissati dal nuovo quadro normativo e di predisporre le strutture amministrative, organizzative e tecnologiche necessarie alla sua effettiva applicazione, piuttosto che sull'adozione di specifiche soluzioni normative uniformi.

È precisamente all'interno di questi spazi di discrezionalità che si collocano le principali questioni sulle quali il Parlamento può intervenire in sede di conversione del decreto-legge. Come si cercherà di mostrare nei paragrafi che seguono, in più punti il Governo, nell'esercizio della potestà normativa d'urgenza, sembra aver privilegiato le soluzioni maggiormente restrittive tra quelle compatibili con il quadro giuridico derivante dal diritto dell'Unione europea. Ciò non significa che tali scelte siano necessariamente incompatibili con il diritto dell'Unione. Significa, però, che esse non sono sempre imposte dai regolamenti dell'Unione e che, proprio per tale ragione, possono essere oggetto di una riflessione parlamentare finalizzata a individuare soluzioni maggiormente equilibrate sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, senza compromettere l'effettiva attuazione del Patto.

Prima di entrare nel merito, è opportuno precisare che la presente memoria non intende svolgere un esame articolo per articolo dell'intero decreto-legge, né ha alcuna pretesa di esaustività. Essa si concentra, piuttosto, su alcuni profili che appaiono particolarmente problematici sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali e dell'equilibrio tra efficienza procedurale e garanzie individuali.

A tal fine, va ricordato che le disposizioni del decreto-legge dedicate all'attuazione del Patto sono contenute nel Capo II del decreto-legge, composto dagli articoli da 10 a 17. Esse intervengono, in particolare, sulla disciplina dell'accoglienza, delle procedure di protezione

---

[5] Cfr. C. FAVILLI, *Editoriale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, n. 1 e B. NASCIMBENE, *Editoriale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, n. 2, i quali sottolineano, da un lato, il carattere particolarmente controverso del processo di approvazione del Patto e, dall'altro, come molti dei regolamenti adottati, pur perseguendo finalità di armonizzazione, richiedano comunque attività di integrazione e attuazione da parte degli Stati membri.

[6] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano di attuazione comune del Patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2024) 251 final del 12.6.2024.

[7] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Stato di avanzamento nell'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2025) 319 final dell'11.6.2025.

[8] COM (2026) 196 final, cit.

internazionale e di frontiera, degli accertamenti preliminari alle frontiere, del sistema Eurodac, delle misure incidenti sulla libertà personale dei richiedenti e dei connessi profili organizzativi e giurisdizionali. È su tali aspetti che si concentreranno prevalentemente le osservazioni che seguono.

2. Le procedure di *screening*, il fermo per accertamenti e il trattenimento.

Tra le disposizioni del decreto-legge n. 100, assumono particolare rilievo quelle che incidono sulla libertà personale e sulla libertà di circolazione del richiedente protezione internazionale, nonché sul delicato equilibrio tra esigenze di controllo delle frontiere e tutela dei diritti fondamentali. Tali disposizioni trovano il proprio fondamento principalmente nel regolamento (UE) 2024/1356 sugli accertamenti alle frontiere esterne (c.d. regolamento *screening*), nel regolamento (UE) 2024/1358 relativo al nuovo sistema Eurodac e nella direttiva (UE) 2024/1346 relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (c.d. direttiva accoglienza) e, per alcuni profili, nel regolamento (UE) 2024/1348 sulla procedura comune di protezione internazionale (c.d. regolamento procedure).

Il regolamento *screening* introduce un sistema articolato di verifiche che devono essere compiute nei confronti delle persone intercettate in occasione di attraversamenti irregolari delle frontiere esterne o a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare. Tali verifiche comprendono l'accertamento dell'identità, il controllo di sicurezza, la valutazione delle condizioni di salute e di eventuali situazioni di vulnerabilità, nonché il rilevamento dei dati biometrici.

Sotto questo profilo, il regolamento impone agli Stati membri obblighi precisi e dettagliati. L'art. 5 del regolamento e il considerando n. 11 richiedono che la persona sottoposta agli accertamenti rimanga a disposizione delle autorità competenti per il tempo necessario al loro completamento e consentono agli Stati membri di adottare misure dirette a impedirne la fuga. Tuttavia, il medesimo considerando precisa che il trattenimento può essere disposto soltanto ove necessario, sulla base di una valutazione individuale del caso concreto e qualora misure meno coercitive non possano essere efficacemente applicate.

La stessa impostazione emerge dal regolamento Eurodac. Quest'ultimo impone agli Stati membri di garantire il rilevamento e la trasmissione dei dati biometrici, ma non stabilisce che il trattenimento costituisca la conseguenza necessaria del rifiuto di collaborare. I considerando del regolamento evidenziano anzi che eventuali misure coercitive devono essere adottate soltanto in ultima istanza e dopo aver verificato l'inidoneità di soluzioni alternative meno restrittive[9].

Il decreto-legge n. 100 sceglie invece di introdurre l'istituto del fermo per accertamenti quale principale strumento attraverso cui assicurare lo svolgimento delle attività di *screening*.

Più precisamente, l'art. 12, comma 2, lett. b), del decreto-legge introduce nel nuovo art. 10-*ter* del Testo Unico sull'Immigrazione (TUI) un meccanismo che consente il fermo dello straniero durante lo svolgimento degli accertamenti previsti dal regolamento (UE) 2024/1356, prevedendo la comunicazione al pubblico ministero, la successiva richiesta di convalida al giudice di pace e una durata massima di settantadue ore.

[9] V. considerando nn. 52 e 53 del regolamento (UE) 2024/1358.

Secondo quanto precisato nella relazione illustrativa, si tratta di uno strumento che "integra di fatto" le disposizioni del TULPS[10] e del decreto-legge n. 59/1978 a suo tempo adottato, durante gli anni di piombo, per il contrasto al terrorismo e ad altre forme di criminalità grave. Già tale constatazione desta qualche perplessità, considerato che la nuova forma di fermo verrà ad applicarsi a soggetti che non sono necessariamente criminali e che anzi sono potenzialmente richiedenti asilo. A prescindere da questo e dalla dubbia riconducibilità della misura a un semplice strumento di limitazione della libertà di circolazione piuttosto che non di limitazione della libertà personale, è rilevante osservare che la relazione illustrativa la giustifica richiamando esigenze di identificazione, acquisizione dei dati biometrici, consultazione delle banche dati e verifica delle informazioni raccolte. A ben vedere, però, si tratta di attività che caratterizzano ordinariamente qualsiasi procedura di *screening*. Proprio per questo motivo occorre evitare che esigenze fisiologicamente presenti in ogni procedura vengano considerate di per sé sufficienti a giustificare, in modo automatico, una misura potenzialmente limitativa della libertà personale.

È proprio su questo terreno che sembrano sussistere i maggiori margini di intervento del Parlamento.

Una possibile linea di modifica potrebbe consistere nel rafforzare il carattere individualizzato della valutazione che precede l'adozione del fermo, richiedendo l'indicazione di specifiche circostanze che rendano concretamente necessario il ricorso alla misura. Analogamente, potrebbe essere opportuno chiarire che il rischio di fuga non può essere presunto in via automatica dalla mera necessità di compiere gli accertamenti previsti dal regolamento dell'Unione europea.

Un ulteriore profilo problematico riguarda il nuovo art. 10-*ter*, comma 3, del TUI, introdotto dall'art. 12 del decreto-legge, il quale stabilisce che il rifiuto reiterato di sottoporsi ai rilievi biometrici configura rischio di fuga e giustifica il trattenimento dello straniero qualora non possano essere applicate efficacemente misure meno restrittive.

Il regolamento (UE) 2024/1358 impone certamente agli Stati membri di garantire l'acquisizione dei dati biometrici necessari al funzionamento del nuovo sistema Eurodac. Tuttavia, né l'art. 13 del regolamento né i considerando nn. 52 e 53 impongono che il rifiuto di collaborare determini automaticamente una presunzione di rischio di fuga. Al contrario, il legislatore dell'Unione configura le misure coercitive e il trattenimento come strumenti eccezionali, utilizzabili soltanto dopo aver verificato l'inadeguatezza di misure meno restrittive.

La previsione contenuta nell'art. 10-*ter*, comma 3, del TUI si inserisce in una più ampia tendenza alla progressiva oggettivazione del rischio di fuga, trasformando un concetto che il diritto dell'Unione tradizionalmente riconduce a una valutazione individualizzata in una conseguenza normativa collegata a determinati comportamenti tipizzati.

In sede di conversione potrebbe pertanto essere valutata una formulazione che attribuisca al rifiuto reiterato il valore di elemento rilevante ai fini della valutazione del rischio di fuga, senza trasformarlo in una presunzione sostanzialmente automatica.

La rilevanza della questione emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha più volte affermato come l'adozione di misure restrittive della

[10] Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, adottato con il Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

libertà personale richieda criteri oggettivi stabiliti dalla legge e una valutazione individuale della situazione concreta, nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, senza poter essere fondata su presunzioni automatiche o generalizzate[11].

Nel nuovo quadro normativo tale categoria (il rischio di fuga) assume una funzione sempre più centrale. Essa costituisce infatti il presupposto per l'applicazione di diverse misure limitative della libertà di circolazione e, in alcuni casi, della stessa libertà personale[12].

La disciplina contenuta nel Patto non esclude certamente il ricorso a tale concetto. Tuttavia, sia la citata giurisprudenza della Corte di giustizia, sia il regolamento (UE) 2024/1356 sugli accertamenti alle frontiere[13], sia il regolamento (UE) 2024/1358 relativo a Eurodac[14], richiedono che eventuali misure coercitive siano adottate nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e valutazione individuale del caso concreto.

Proprio per questo motivo potrebbe risultare opportuno precisare ulteriormente i criteri di accertamento del rischio di fuga, valorizzando il principio di individualizzazione della misura e richiedendo una motivazione specifica che tenga conto delle circostanze concrete del caso.

Considerazioni in parte analoghe possono essere compiute con riferimento all'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico che, mediante l'art. 10 del decreto-legge, viene disciplinato all'interno degli artt. 5-*ter*, 5-*quater* e 5-*quinquies* del d.lgs. n. 142/2015. L'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico è una delle possibili restrizioni alla libera circolazione previste dall'art. 9 della direttiva accoglienza. La relazione illustrativa presenta tale istituto come misura meno restrittiva rispetto al trattenimento e finalizzata ad assicurare la reperibilità del richiedente nel corso delle procedure previste dal sistema europeo di asilo e migrazione. Occorre tuttavia osservare che la direttiva (UE) 2024/1346 consente agli Stati membri di prevedere misure destinate ad assicurare la reperibilità del richiedente, ma non impone una disciplina identica a quella adottata dal decreto-legge. La criticità non deriva dall'introduzione della misura in sé, bensì dall'ampiezza della discrezionalità attribuita all'autorità amministrativa nella sua applicazione concreta e dalla formulazione particolarmente ampia delle esigenze di ordine pubblico che possono giustificarla.

Particolarmente significativa appare, in questo contesto, la scelta di attribuire al prefetto il potere di individuare il luogo di residenza obbligata e di imporre, ove necessario, ulteriori obblighi di segnalazione. Il richiamo alle esigenze di ordine pubblico non può essere interpretato in modo generico. Al contrario di quanto si ricava dalla relazione illustrativa, infatti, le esigenze di ordine pubblico non possono essere conseguenza di mere esigenze organizzative o di distribuzione territoriale dei richiedenti[15]. È quindi auspicabile che in sede di conversione

---

[11] V. Corte giust., 15 marzo 2017, causa C-528/15, *Al Chodor e a.*, ECLI:EU:C:2017:213, punti 35-45; 14 settembre 2017, causa C-18/16, *K*, ECLI:EU:C:2017:680, punti 41 ss.; 25 giugno 2020, causa C-36/20 PPU, *VL*, ECLI:EU:C:2020:495, punti 101 ss.

[12] Sul progressivo ampliamento delle misure limitative della libertà di circolazione e sul loro stretto collegamento con la disciplina del trattenimento nel nuovo Patto, v. F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il nuovo Patto e oltre*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 83 e spec. p. 102 ss.

[13] V. in particolare il considerando n. 11 del regolamento (UE) 2024/1356.

[14] V. in particolare i considerando nn. 52 e 53 del regolamento (UE) 2024/1358.

[15] Relazione illustrativa, art. 10, p. 17, ove si afferma che la misura può essere utilizzata per motivi di ordine pubblico, «ossia legati alla migliore gestione dell'impatto che la distribuzione geografica dei richiedenti asilo può avere sui territori».

vengano rafforzate le garanzie relative alla motivazione individuale del provvedimento e alla valutazione delle specifiche esigenze della persona interessata.

Un ulteriore profilo problematico riguarda il rimedio giurisdizionale previsto dal nuovo art. 5-*quinquies* del d.lgs. n. 142/2015 avverso il provvedimento di autorizzazione a risiedere in un luogo specifico. La direttiva (UE) 2024/1346 richiede che il destinatario del provvedimento disponga di un rimedio effettivo avverso l'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico e contro gli eventuali obblighi di segnalazione ad essa associati[16].

Il decreto-legge prevede a tal fine un reclamo alla sezione specializzata competente, da proporre entro sette giorni dalla comunicazione del provvedimento[17]. La relazione illustrativa giustifica la previsione di tale termine richiamando la breve durata del provvedimento autorizzatorio e della procedura cui esso è associato. Tale motivazione appare certamente comprensibile sul piano organizzativo, ma non elimina la necessità di verificare se il termine individuato assicuri un esercizio effettivo del diritto di difesa. Tale termine non è imposto dalla direttiva e costituisce pertanto una scelta del Governo nell'esercizio della potestà normativa d'urgenza. In sede di conversione potrebbe essere valutata l'opportunità di verificare se la combinazione tra la brevità del termine, i requisiti di ammissibilità del reclamo e le conseguenze derivanti da una declaratoria di inammissibilità assicuri un livello di tutela pienamente coerente con il principio di effettività della tutela giurisdizionale sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Così come osservato con riferimento all'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico, è poi opportuno richiedere che anche l'impiego di strumenti elettronici di monitoraggio, quale misura alternativa al trattenimento del richiedente protezione internazionale, sia subordinato a una rigorosa valutazione individuale di necessità e proporzionalità, adeguatamente motivata alla luce delle circostanze del caso concreto[18].

Sempre nell'ambito delle modifiche apportate dall'art. 10 del decreto-legge, si presta a una valutazione critica la scelta di differire da sessanta a novanta giorni il termine decorso il quale il richiedente protezione internazionale può accedere al mercato del lavoro. La direttiva accoglienza richiede che l'accesso al mercato del lavoro sia garantito entro sei mesi dalla registrazione della domanda e non impone pertanto l'allungamento dei termini già previsti dall'ordinamento italiano. La relazione illustrativa afferma che il differimento a novanta giorni recepisce il parametro temporale previsto dalla direttiva. Tuttavia, l'art. 17 della direttiva si limita a stabilire un termine massimo entro il quale gli Stati membri devono garantire tale accesso, lasciando loro la possibilità di prevedere soluzioni più favorevoli. Anche questa scelta rappresenta pertanto un'opzione discrezionale recepita dal decreto-legge e suscettibile di riesame in sede di conversione. Essa comporta inoltre un differimento del momento a partire dal quale il richiedente può intraprendere un percorso di inserimento lavorativo e di integrazione sociale, incidendo su una delle principali modalità attraverso cui la persona acquisisce autonomia economica e stabilisce relazioni con il contesto di accoglienza. La questione che si pone, pertanto, non è quella della compatibilità della misura con la norma

[16] V. direttiva (UE) 2024/1346, considerando n. 26 e art. 29.
[17] V. art. 5-*quinquies* del d.lgs. n. 142/2015, introdotto dall'art. 10 del decreto-legge n. 100/2026.
[18] L'impiego di strumenti elettronici che consentono il monitoraggio al fine di assicurare il rispetto dell'obbligo di dimora viene disciplinato dal nuovo art. 6-*quater* del d.lgs. n. 142/2015, introdotto dall'art. 10 del decreto-legge in attuazione della direttiva (UE) 2024/1346.

contenuta nella direttiva, bensì della sua opportunità, posto che essa elimina una soluzione più favorevole già presente nell'ordinamento italiano senza che tale arretramento risulti imposto dal diritto dell'Unione europea.

3. La procedura comune di protezione internazionale e le garanzie procedurali.

Un secondo ambito nel quale il decreto-legge n. 100 del 2026 interviene ai fini dell'attuazione del Patto riguarda alcune delle principali innovazioni introdotte dal regolamento (UE) 2024/1348 sulla procedura comune di protezione internazionale, con particolare riferimento alla procedura di frontiera, alla nuova articolazione della fase iniziale del procedimento e alle garanzie riconosciute al richiedente durante il suo svolgimento.

È opportuno premettere che il regolamento (UE) 2024/1348 attribuisce alle procedure di frontiera un ruolo centrale nel nuovo sistema europeo di asilo. La Commissione europea ha individuato nell'organizzazione delle procedure di frontiera e nel raggiungimento della cosiddetta "capacità adeguata" uno degli elementi centrali del processo di attuazione del Patto. Tale impostazione emerge sia dal Piano di attuazione comune del 2024[19], sia dalla più recente comunicazione sullo stato di avanzamento dell'8 maggio 2026[20].

La stessa Commissione sottolinea la necessità che le persone sottoposte a tali procedure rimangano nelle aree dedicate e che siano predisposte misure efficaci per prevenire l'allontanamento e i movimenti secondari.

L'importanza attribuita dal legislatore dell'Unione alle procedure di frontiera non elimina però la necessità di individuare i margini di discrezionalità lasciati agli Stati membri e di verificare come tali margini siano stati esercitati dal legislatore nazionale.

Come già anticipato, il regolamento (UE) 2024/1348 ha introdotto una nuova articolazione della fase iniziale della procedura di protezione internazionale, distinguendo tra manifestazione della volontà di richiedere protezione internazionale, registrazione della domanda e successiva formalizzazione della stessa. Il decreto-legge, alla luce di tale articolazione, interviene all'art. 10 sul sistema documentale del richiedente protezione internazionale, sostituendo il tradizionale riferimento al permesso di soggiorno per richiesta asilo con una pluralità di documenti collegati alle diverse fasi della procedura e attribuisce a soggetti diversi le collegate attività, collocandole in momenti procedimentali distinti. La scelta risponde all'esigenza di coordinare la procedura di asilo con gli accertamenti previsti dal regolamento *screening* e con i nuovi sistemi informativi. Essa rende tuttavia particolarmente importante verificare che il richiedente disponga, fin dalle fasi iniziali del procedimento, di informazioni adeguate, assistenza linguistica effettiva e accesso agli strumenti necessari per l'esercizio dei propri diritti. Il regolamento (UE) 2024/1348 prevede che gli Stati membri forniscano, su richiesta del richiedente, orientamento legale gratuito nella procedura amministrativa di protezione internazionale e assistenza e rappresentanza legali gratuite nelle procedure di impugnazione avverso le decisioni di rigetto o revoca della protezione

[19] COM (2024) 251 final, cit.

[20] V. COM (2026) 196 final, p. 8 ss., ove la Commissione richiama espressamente la necessità di completare le strutture per gli accertamenti e le procedure di frontiera e di raggiungere una capacità adeguata prima della piena applicazione del Patto.

internazionale[21]. Il decreto-legge n. 100 del 2026 non contiene specifiche disposizioni di coordinamento relative a tale forma di orientamento legale gratuito. Sarebbe quindi opportuno, in sede di conversione, esplicitare il coordinamento con la normativa interna e con gli strumenti organizzativi necessari ad assicurarne l'effettiva fruibilità sin dalle fasi iniziali della procedura.

Sempre con riguardo alle garanzie procedurali riconosciute ai richiedenti, merita attenzione anche la disciplina introdotta dall'art. 11, comma 1, lett. i), n. 2), del decreto-legge, che sostituisce l'art. 28, comma 2, del d.lgs. n. 25 del 2008. La disposizione prevede che le procedure accelerate e di frontiera si applichino ai richiedenti con esigenze particolari, all'esito di una valutazione individuale svolta secondo linee guida elaborate dal Ministero dell'interno, in collaborazione con le altre amministrazioni competenti e con le organizzazioni interessate. La previsione si inserisce nel sistema delineato dal regolamento (UE) 2024/1348, il quale attribuisce particolare rilievo all'individuazione tempestiva dei richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari e alla verifica della possibilità di assicurare loro il necessario sostegno nel corso della procedura, prevedendo inoltre che, in determinate circostanze, la procedura di frontiera non trovi applicazione o debba cessare[22]. In questo contesto, il rinvio a future linee guida ministeriali potrebbe meritare una più puntuale definizione da parte del legislatore. La disposizione, infatti, non chiarisce quale sia l'esatta funzione di tali linee guida, né precisa se esse siano destinate esclusivamente a uniformare le modalità tecnico-organizzative della valutazione individuale ovvero possano assumere rilievo anche nella concreta individuazione delle esigenze particolari. Una maggiore precisazione legislativa contribuirebbe a delimitarne la funzione, evitando incertezze interpretative e assicurando che una valutazione destinata a incidere sull'accesso alle garanzie procedurali riconosciute ai richiedenti vulnerabili trovi fondamento in criteri sufficientemente determinati dalla legge.

3.1. La finzione di non ingresso nelle procedure di frontiera.

Uno degli aspetti più significativi del nuovo sistema è rappresentato dalla cosiddetta "finzione di non ingresso" [23]. La persona sottoposta alla procedura di frontiera si trova fisicamente nel territorio dello Stato, ma viene giuridicamente considerata come non ancora ammessa all'ingresso.

La costruzione giuridica della finzione di non ingresso consente di separare la presenza materiale della persona sul territorio dalla sua qualificazione giuridica come soggetto ammesso all'ingresso. Lo straniero si trova fisicamente all'interno della sfera di controllo dello Stato, ma continua ad essere trattato, per una pluralità di effetti giuridici, come se non fosse ancora entrato nel territorio nazionale.

Il nuovo Patto ha applicato tale concetto a una pluralità di procedure strettamente collegate tra loro: lo *screening*, la procedura di asilo alla frontiera, la procedura di rimpatrio alla frontiera e i meccanismi destinati ad assicurare la disponibilità della persona durante lo svolgimento di tali attività.

---

[21] V. artt. 15, 16, 17 del regolamento (UE) 2024/1348.
[22] V. art. 53 del regolamento (UE) 2024/1348.
[23] F. RONDINE, *The Fiction of Non-entry in European Migration Law. Its Implication on the Right of Asylum and Irregular Migrants at European Borders*, in *EJML*, 2024, p. 291 ss.

La conseguenza è che un numero crescente di decisioni suscettibili di incidere significativamente sulla posizione dello straniero viene adottato in un contesto caratterizzato dalla compressione dei tempi procedurali e dalla permanenza della persona in una situazione giuridica di non ammissione.

La questione non riguarda soltanto la qualificazione formale della presenza dello straniero. Essa investe più in generale il rapporto tra la logica della frontiera e la tutela dei diritti fondamentali. Proprio perché la persona si trova comunque sotto la piena giurisdizione dello Stato, la finzione di non ingresso non può tradursi in una attenuazione delle garanzie derivanti dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea dei diritti umani.

In questa prospettiva, il Parlamento potrebbe riesaminare quelle disposizioni che, pur collocandosi nel contesto delle procedure di frontiera, rischiano di determinare una riduzione delle garanzie processuali o un ampliamento delle limitazioni alla libertà personale non strettamente richieste dal diritto dell'Unione.

Una delle applicazioni più evidenti della finzione di non ingresso che viene disciplinata nel decreto-legge è rappresentata dall'art. 11, comma 1, lett. m), che introduce il nuovo art. 28-bis.2 del d.lgs. n. 25/2008, consentendo il trasferimento del richiedente verso strutture dedicate allo svolgimento delle procedure di frontiera situate anche in luoghi diversi da quelli nei quali sono stati effettuati gli accertamenti iniziali. La relazione illustrativa precisa che tale trasferimento non equivale ad autorizzazione all'ingresso nel territorio nazionale e non fa venir meno l'obbligo di restare a disposizione delle autorità.

Pur trovandosi fisicamente nel territorio dello Stato e potendo essere trasferito anche a notevole distanza dal luogo di primo ingresso, il richiedente continua ad essere giuridicamente considerato come non ammesso nel territorio nazionale.

La rilevanza pratica della finzione di non ingresso emerge soprattutto quando essa si riflette sull'intensità delle garanzie riconosciute alla persona interessata e sulle modalità di esercizio del diritto di difesa.

In sede di conversione potrebbe essere opportuno rafforzare le garanzie applicabili a tali trasferimenti, prevedendo adeguati obblighi informativi nei confronti dell'interessato e assicurando la piena accessibilità all'assistenza legale e linguistica anche dopo il trasferimento. Le garanzie procedurali applicabili alle procedure di frontiera dovrebbero inoltre essere considerate congiuntamente a uno degli strumenti di bilanciamento espressamente previsti dal Patto, ma non ancora introdotto nell'ordinamento italiano: il meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio dei diritti fondamentali previsto dall'art. 10 del regolamento *screening* e dall'art. 43, par. 4, del regolamento procedure. Il nuovo sistema delineato dal Patto comporta, sotto diversi profili, una compressione delle garanzie derivante dalla concentrazione delle procedure, dalla finzione di non ingresso e dall'ampliamento degli strumenti incidenti sulla libertà personale. Proprio per questo il legislatore dell'Unione ha previsto che gli Stati membri istituiscano un meccanismo indipendente incaricato di monitorare il rispetto dei diritti fondamentali nello svolgimento delle procedure di *screening* e di frontiera. L'assenza, nel decreto-legge, di disposizioni volte a dare attuazione a tale obbligo determina una lacuna significativa nel sistema di garanzie delineato dal Patto. Sarebbe pertanto auspicabile che il Parlamento provveda, già in sede di conversione, a introdurre il meccanismo nazionale di

monitoraggio, assicurandone l'effettiva indipendenza, l'accesso alle strutture interessate e l'efficacia dei poteri di verifica e di segnalazione.

3.2. Impugnazioni, ritiro implicito e accelerazione procedurale.

Nel contesto delle garanzie fornite al richiedente protezione internazionale assumono particolare rilievo le modifiche apportate alla disciplina delle impugnazioni.

Gli artt. 67 e 68 del regolamento (UE) 2024/1348 impongono che il richiedente disponga di un ricorso effettivo e che il giudice possa procedere a un esame completo e aggiornato degli elementi di fatto e di diritto rilevanti. Per le procedure di frontiera, è previsto dal regolamento che gli Stati membri possano fissare termini di impugnazione compresi tra cinque e dieci giorni. Nel dare attuazione a tale previsione, l'art. 11, comma 1, lett. s), del decreto-legge n. 100, sostituendo integralmente l'art. 35-*ter* del d.lgs. n. 25/2008, stabilisce che il ricorso contro le decisioni adottate nell'ambito della procedura di frontiera deve essere proposto entro cinque giorni.

Tale scelta è quindi senz'altro in linea con quanto richiesto dal regolamento dell'Unione. Ciò nonostante, in sede di conversione potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere un termine più ampio, comunque compatibile con il regolamento 2024/1348, al fine di garantire una più effettiva preparazione della difesa nelle procedure caratterizzate da tempi particolarmente compressi[24].

Analoga riflessione può essere svolta con riguardo alla scelta contenuta nell'art. 11, comma 1, lett. r), del decreto-legge n. 100, che elimina il reclamo alla Corte d'appello avverso la decisione relativa all'autorizzazione a rimanere sul territorio nazionale durante la procedura giurisdizionale nei casi in cui la stessa non abbia effetto sospensivo automatico. Anche tale soluzione non appare imposta dagli artt. 67 e 68 del regolamento (UE) 2024/1348, i quali richiedono l'esistenza di un ricorso effettivo, ma non impongono la soppressione di ulteriori livelli di controllo giurisdizionale.

La relazione illustrativa giustifica tale scelta con l'esigenza di tener conto della complessiva riorganizzazione delle competenze delle sezioni specializzate e dell'asserita inidoneità di tale rimedio a consentire il rispetto dei termini particolarmente ridotti previsti dalle procedure accelerate e di frontiera. Si tratta di una motivazione comprensibile da un punto di vista prettamente organizzativo, ma non da quello della tutela dei diritti di difesa dell'interessato. L'art. 67 del regolamento (UE) 2024/1348 richiede infatti l'esistenza di un ricorso effettivo, ma non impone necessariamente la soppressione di ulteriori forme di controllo giurisdizionale.

Anche sotto questo profilo il Parlamento conserva quindi margini di intervento.

Qualora non si ritenesse possibile reintrodurre il preesistente meccanismo di impugnazione, dovrebbero quanto meno essere rafforzate le garanzie procedurali nella fase di

[24] In senso critico rispetto alla riduzione dei termini di impugnazione, alla limitazione dell'effetto sospensivo automatico del ricorso e, più in generale, alle ricadute delle nuove procedure accelerate e di frontiera sull'effettività della tutela giurisdizionale v., ad es., B. NASCIMBENE, *Le "sfide" ai diritti fondamentali e alle garanzie giurisdizionali nell'ambito delle procedure introdotte dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni AISDUE, Anticipazione fascicolo Convegno Forum IFA del 6 dicembre 2024*, 2025, p. 1 e spec. pp. 3-4.

primo grado, assicurando tempi adeguati per la preparazione della difesa, un'effettiva assistenza linguistica e la piena accessibilità degli strumenti di tutela.

Un ulteriore profilo problematico riguarda la disciplina del ritiro implicito della domanda di protezione internazionale, introdotta dall'art. 11, comma 1, lett. f), del decreto-legge, che adegua il d.lgs. n. 25/2008 all'art. 41 del regolamento (UE) 2024/1348. Il regolamento procedure, all'art. 41, par. 4, consente all'autorità competente a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale, di sospendere la procedura per permettere al richiedente di giustificare la propria condotta o di regolarizzare la propria posizione. Il decreto-legge n. 100 sceglie invece di non richiamare tale possibilità, prevedendo l'estinzione del procedimento per ritiro implicito e consentendo altresì alla Commissione territoriale di rigettare la domanda per infondatezza o manifesta infondatezza quando disponga già degli elementi necessari per la decisione. Si può forse sostenere che la citata disposizione del regolamento non abbia bisogno di un'apposita norma di attuazione a livello statale. Ragioni di chiarezza e certezza giuridica consiglierebbero, però, in sede di conversione in legge, di inserire un riferimento a tale facoltà, già prevista dal regolamento procedure.

Una ulteriore riflessione può essere svolta con riferimento all'art. 11, comma 1, lett. n), del decreto-legge, che riformula l'art. 28-*ter* del d.lgs. n. 25/2008 relativo alle domande manifestamente infondate. L'art. 39, par. 4, del regolamento (UE) 2024/1348 non impone agli Stati membri di qualificare come manifestamente infondate tutte le ipotesi indicate dal regolamento, ma si limita a consentire tale scelta. Il decreto-legge ha invece fatto ampio ricorso alle possibilità offerte dal regolamento, ampliando significativamente i casi suscettibili di definizione mediante tale strumento. In sede di conversione potrebbe pertanto essere valutata una più selettiva individuazione delle ipotesi di manifesta infondatezza. In tal modo, infatti, sarebbe possibile riservare le forme procedimentali caratterizzate da maggiore concentrazione e rapidità ai casi effettivamente caratterizzati da evidente infondatezza, evitando che l'ampliamento eccessivo di tale categoria produca una compressione delle garanzie procedurali anche in situazioni che richiedono un esame più approfondito delle circostanze individuali.

In termini più generali, il nuovo sistema appare caratterizzato da una costante tensione tra due esigenze entrambe legittime: da un lato, la necessità di assicurare la rapidità e l'efficienza delle procedure; dall'altro, l'esigenza di garantire l'effettività del diritto di asilo e del diritto di difesa.

La giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al principio della tutela giurisdizionale effettiva, desumibile dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e la giurisprudenza costituzionale italiana hanno costantemente affermato che esigenze di semplificazione e accelerazione processuale non possono tradursi nella compromissione del nucleo essenziale del diritto di difesa.

L'insieme delle misure di accelerazione e concentrazione processuale introdotte dal decreto-legge risponde certamente all'obiettivo di assicurare decisioni rapide. Tuttavia, proprio perché tali misure incidono sull'effettività del diritto di difesa, esse richiedono una costante verifica di proporzionalità.

Il problema non consiste tanto nella legittimità astratta delle singole misure, quanto nel loro effetto cumulativo che conduce a delineare un modello processuale nel quale l'esigenza di

accelerazione assume un peso crescente rispetto alle tradizionali garanzie del contraddittorio e della difesa.

In questa prospettiva, appare opportuno che il Parlamento verifichi se alcune delle opzioni prescelte dal decreto possano essere riequilibrate in modo da assicurare un miglior contemperamento tra esigenze di efficienza e tutela dei diritti fondamentali.

Tale verifica risulta tanto più necessaria se si considera che il nuovo sistema europeo assegna un ruolo sempre più centrale alle procedure di frontiera.

4. Eurodac, interoperabilità e tutela dei dati personali.

Se nel paragrafo 2 abbiamo fatto cenno al nuovo sistema Eurodac nella prospettiva delle misure coercitive connesse al rilevamento dei dati biometrici, occorre ora considerare un diverso ordine di questioni concernenti l'utilizzo, la circolazione e l'interoperabilità delle informazioni raccolte.

Le questioni più rilevanti emergono con riferimento all'art. 13 del decreto-legge, che prevede il potenziamento dell'interoperabilità tra il Centro elaborazione dati del Ministero dell'interno e il sistema automatizzato di identificazione delle impronte digitali e delle immagini facciali, perseguendo l'obiettivo di una maggiore integrazione informativa tra le amministrazioni competenti nei settori del controllo delle frontiere, della prevenzione e repressione dei reati e della gestione amministrativa dei fenomeni migratori.

A differenza delle norme concernenti lo *screening* e le procedure di frontiera, qui il problema principale non riguarda la libertà personale, bensì il rapporto tra esigenze di identificazione, interoperabilità delle banche dati e tutela dei dati personali.

Si deve anzitutto rilevare che il rafforzamento dell'interoperabilità costituisce uno degli elementi caratterizzanti del nuovo quadro normativo dell'Unione europea. Il regolamento Eurodac non si limita più a disciplinare uno strumento funzionale soltanto alla determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande di protezione internazionale, ma si inserisce all'interno di un sistema più ampio di interconnessione tra le principali banche dati europee utilizzate per la gestione delle frontiere, delle migrazioni e della sicurezza[25].

La stessa Commissione europea considera il pieno funzionamento del nuovo Eurodac uno degli obiettivi prioritari dell'attuazione del Patto e dedica particolare attenzione all'integrazione del sistema con le piattaforme europee già esistenti e con il quadro generale dell'interoperabilità[26].

Da questo punto di vista, la scelta di rafforzare le connessioni tra il Centro elaborazione dati del Ministero dell'interno e il sistema automatizzato di identificazione delle impronte digitali e delle immagini facciali appare coerente con la direzione indicata dal legislatore dell'Unione europea.

Tuttavia, l'interoperabilità non può essere considerata un valore assoluto. L'obiettivo perseguito dal diritto dell'Unione europea non è infatti quello di consentire una circolazione indifferenziata delle informazioni tra le amministrazioni competenti, bensì quello di rendere interoperabili sistemi che continuano a essere disciplinati da regole specifiche quanto alle

[25] V. S. PEERS, *The New Asylum Pact: Brave New World or Dystopian Hellscape*, in *EJML*, 2024, p. 381, e spec. p. 408 ss.
[26] V. COM (2026) 196 final, cit., p. 6 ss.

finalità perseguite, ai soggetti autorizzati all'accesso e alle condizioni di utilizzo dei dati. In questa prospettiva, il diritto dell'Unione europea continua a fondarsi sul principio secondo cui i dati personali devono essere trattati esclusivamente per finalità determinate, esplicite e legittime. Tale principio trova fondamento nell'art. 5, par. 1, lett. b), del regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), nonché nel quadro normativo europeo sull'interoperabilità dei sistemi informativi. Anche il regolamento Eurodac richiama ripetutamente i principi di necessità, proporzionalità e limitazione delle finalità del trattamento.

Da questo punto di vista, il decreto-legge n. 100 pone alcune questioni che richiedono una specifica valutazione.

La relazione tecnica sottolinea l'obiettivo di garantire una più ampia disponibilità delle informazioni tra le amministrazioni competenti operanti nei settori della gestione delle frontiere, della sicurezza e dell'immigrazione. Tale finalità appare certamente comprensibile sotto il profilo dell'efficienza amministrativa e della sicurezza pubblica.

Tuttavia, proprio l'ampliamento della circolazione delle informazioni rende ancora più importante la definizione rigorosa delle finalità per le quali i dati possono essere utilizzati, nonché dei soggetti abilitati all'accesso, delle condizioni di consultazione e dei tempi di conservazione.

Il rischio da evitare è che informazioni raccolte originariamente per finalità strettamente connesse alla gestione delle procedure di asilo e migrazione vengano progressivamente utilizzate per finalità ulteriori, non chiaramente delimitate, con una conseguente attenuazione del principio di limitazione della finalità che costituisce uno dei cardini della disciplina europea in materia di protezione dei dati personali.

In questa prospettiva, il Parlamento potrebbe valutare l'opportunità di rafforzare gli obblighi di tracciabilità degli accessi, i meccanismi di controllo affidati al Garante per la protezione dei dati personali e le forme di rendicontazione relative all'utilizzo dei sistemi interoperabili. Tali interventi non si porrebbero in contrasto con il regolamento Eurodac, ma contribuirebbero a rendere più effettivo l'equilibrio tra esigenze di identificazione e tutela dei diritti fondamentali perseguito dal diritto dell'Unione europea.

Anche in questo settore, dunque, la questione non consiste nel mettere in discussione gli obiettivi perseguiti dal diritto dell'Unione europea, ma nel verificare se l'attuazione nazionale realizzi un equilibrio adeguato tra esigenze di interoperabilità, efficienza amministrativa e tutela dei diritti fondamentali della persona.

5. Organizzazione della giurisdizione, specializzazione e smaltimento dell'arretrato.

Le modifiche introdotte dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto-legge n. 100 riguardano prevalentemente l'organizzazione amministrativa e giudiziaria necessaria per rendere operativo il nuovo sistema delineato dal Patto sulla migrazione e l'asilo. In questo settore, il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri è particolarmente ampio, poiché il diritto dell'Unione richiede l'esistenza di rimedi effettivi e di un giudice indipendente, ma non impone specifiche soluzioni organizzative interne.

Gli strumenti dell'Unione europea che integrano il Patto richiedono che siano garantiti un ricorso effettivo, un controllo giurisdizionale indipendente e il rispetto del diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Essi

non impongono però uno specifico modello di organizzazione giudiziaria, né prescrivono quale organo debba essere competente a decidere le controversie in materia di immigrazione e asilo.

L'attribuzione alle sezioni specializzate della competenza sui procedimenti di convalida e proroga del trattenimento, sulle misure alternative e sui reclami relativi all'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico rappresenta pertanto una scelta organizzativa interna.

Si tratta, nel complesso, di una scelta che appare coerente con la logica della specializzazione perseguita dal legislatore italiano sin dal 2017. La concentrazione delle controversie presso giudici che già si occupano abitualmente di protezione internazionale e immigrazione è senz'altro in linea con l'esigenza di garantire maggiore uniformità interpretativa e una migliore conoscenza del quadro normativo internazionale ed europeo.

Particolarmente significativa appare la scelta operata dall'art. 14 del decreto-legge di attribuire alle sezioni specializzate, sempre in composizione monocratica, le nuove competenze in materia di trattenimento, misure alternative e autorizzazione a risiedere in luogo specifico[27].

La centralità del rafforzamento della capacità giudiziaria è stata sottolineata con chiarezza anche dalla Commissione europea, la quale ha segnalato che almeno la metà degli Stati membri continua a registrare arretrati significativi e che la riduzione dei termini procedurali prevista dal Patto rischia di determinare ulteriori pressioni sui sistemi giudiziari nazionali[28]. In diversi ordinamenti sono stati avviati programmi di assunzione di personale, digitalizzazione e rafforzamento delle strutture giudiziarie proprio per evitare che l'accelerazione delle procedure comprometta la qualità delle decisioni e l'effettività della tutela giurisdizionale.

La principale giustificazione che emerge dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica del decreto-legge n. 100 per la scelta della composizione monocratica è rappresentata dall'esigenza di assicurare maggiore celerità nella definizione dei procedimenti. La scelta della composizione monocratica risponde evidentemente a esigenze di accelerazione e semplificazione procedurale. Essa comporta tuttavia una riduzione del livello di collegialità nella decisione di controversie che incidono sui diritti fondamentali della persona tra cui, in particolare, la libertà personale e la libertà di circolazione dello straniero. Pur non risultando incompatibile con il diritto dell'Unione europea, la composizione monocratica non costituisce una soluzione imposta dal Patto. Nel corso dell'esame parlamentare potrebbe pertanto essere valutata l'opportunità di verificare se il mantenimento della collegialità non rappresenti una garanzia maggiormente coerente con la natura degli interessi coinvolti e con l'esigenza di assicurare uniformità interpretativa.

La scelta della composizione monocratica si discosta inoltre, almeno in parte, dalla logica che aveva originariamente ispirato l'attribuzione delle controversie in materia di protezione internazionale alle sezioni specializzate, nelle quali la collegialità era stata valorizzata come strumento idoneo a garantire un più elevato livello di approfondimento e uniformità interpretativa in una materia caratterizzata da particolare complessità giuridica e fattuale.

Solleva ulteriori questioni la scelta contenuta nell'art. 16 del decreto-legge, che affida ai giudici onorari di pace una parte rilevante dei procedimenti destinati allo smaltimento

[27] A tale risultato porta, infatti, la modifica apportata dall'art. 14, par. 1, co. a), n. 2, all'art. 3, co. 4, del decreto-legge n. 13/2017.

[28] COM (2026) 196 final, pp. 14-15, ove la Commissione richiama la necessità di rafforzare la capacità giudiziaria degli Stati membri in vista dell'applicazione del Patto.

dell'arretrato. Anche se tale scelta non rappresenta una novità rispetto all'attuale funzionamento delle sezioni specializzate, permane l'esigenza di verificare che il livello di competenza richiesto dalla materia venga effettivamente preservato. Occorre infatti verificare se gli strumenti formativi previsti per i giudici onorari di pace siano effettivamente sufficienti a compensare la mancanza di una stabile esperienza professionale maturata in un settore caratterizzato da una forte integrazione tra diritto costituzionale, diritto dell'Unione europea e diritto internazionale dei diritti umani.

La relazione tecnica chiarisce esplicitamente che questa soluzione è stata adottata al fine di smaltire le pendenze esistenti senza procedere alla creazione di nuovi posti di magistrato togato e senza incrementare stabilmente gli organici. Essa viene dunque presentata come una misura di razionalizzazione delle risorse esistenti. La questione che si pone, poi, è anche quella della sostenibilità di tale scelta nel medio periodo. Il nuovo sistema delineato dal Patto attribuisce infatti alla giurisdizione un ruolo particolarmente intenso, imponendo controlli ravvicinati su provvedimenti che incidono direttamente sulla libertà personale e sul diritto di asilo. Proprio questo elemento induce tuttavia a interrogarsi sul rapporto tra esigenze di efficienza e principio di specializzazione.

Dato che, anche in questo caso, non si tratta di una soluzione imposta dal diritto dell'Unione, il Parlamento potrebbe valutare l'opportunità di rafforzare ulteriormente il ruolo di coordinamento e supervisione dei magistrati togati sui procedimenti affidati ai giudici onorari. Analogamente, potrebbero essere previsti requisiti formativi più rigorosi e forme di aggiornamento permanente particolarmente intense per i magistrati chiamati a operare in questo settore.

L'obiettivo non dovrebbe essere quello di ostacolare lo smaltimento dell'arretrato, ma piuttosto quello di evitare che esigenze organizzative contingenti compromettano la qualità delle decisioni in una materia che incide direttamente su diritti fondamentali della persona. La qualità dell'attuazione nazionale del Patto dipenderà infatti non soltanto dalle norme introdotte, ma anche dalla capacità del sistema giudiziario di coniugare rapidità decisionale, specializzazione e qualità della tutela giurisdizionale.

6. L'attuazione del Patto e il tema delle risorse: i limiti della clausola di invarianza finanziaria.

Un ultimo profilo, meno appariscente sotto il profilo strettamente giuridico, ma non per questo meno importante, riguarda la sostenibilità organizzativa e finanziaria dell'intervento normativo.

La relazione tecnica è caratterizzata da un elemento che ricorre con particolare frequenza: la costante affermazione secondo cui gran parte delle nuove attività previste dal decreto potranno essere svolte utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

La relazione tecnica fonda tale valutazione soprattutto sulla riduzione degli sbarchi registrata negli ultimi anni, sull'utilizzo di strutture già operative per le procedure di frontiera e sulla previsione che le nuove procedure consentano una più rapida definizione dei procedimenti e una minore permanenza dei richiedenti nei sistemi di accoglienza. Si tratta di considerazioni certamente rilevanti. Tuttavia, esse sembrano poggiare in misura significativa

su previsioni relative all'andamento futuro dei flussi migratori e sull'effettiva capacità del sistema di rispettare i tempi procedurali previsti dal nuovo quadro normativo.

Tale impostazione deve essere valutata alla luce di quanto emerge dalle comunicazioni della Commissione europea sullo stato di avanzamento dell'attuazione del Patto, in particolare dalla comunicazione dell'11 giugno 2025 e dal terzo rapporto pubblicato l'8 maggio 2026, nelle quali il rafforzamento delle capacità amministrative e giudiziarie degli Stati membri viene costantemente indicato come una delle principali condizioni per il corretto funzionamento del nuovo sistema.

La Commissione europea ha richiamato espressamente gli interventi di assunzione di personale, digitalizzazione e potenziamento infrastrutturale già avviati in diversi ordinamenti statali. Ha sottolineato inoltre che la piena operatività del nuovo sistema richiede investimenti significativi in termini di risorse umane, infrastrutture e formazione del personale coinvolto nell'attuazione del Patto.

Alla luce di tali considerazioni, appare opportuno interrogarsi sull'effettiva compatibilità della clausola di invarianza finanziaria, che accompagna una parte significativa delle disposizioni del decreto, con la complessità degli obiettivi perseguiti. La questione non riguarda soltanto la disponibilità di risorse economiche, ma più in generale la capacità delle amministrazioni e degli uffici giudiziari di assicurare, nel medio periodo, un'applicazione del nuovo sistema che sia al tempo stesso rapida, efficiente e rispettosa delle garanzie fondamentali.

Tale impostazione si collega alla scelta, espressamente dichiarata, di configurare il decreto-legge come una prima attuazione del Patto europeo realizzata prevalentemente attraverso il riutilizzo di strutture, personale, sistemi informatici e contratti già esistenti.

Proprio per questo motivo appare opportuno interrogarsi sulla concreta sostenibilità di un modello che, a fronte dell'indubbio ampliamento delle attività amministrative e giurisdizionali richieste dal nuovo sistema, continua ad affidarsi in larga misura alle strutture esistenti. La rapidità delle procedure costituisce infatti uno degli obiettivi centrali del nuovo sistema europeo, ma il suo conseguimento presuppone un adeguato livello di risorse umane, organizzative e tecnologiche.

La stessa relazione tecnica offre alcuni elementi rilevanti.

Da un lato, viene previsto un significativo rafforzamento delle Commissioni territoriali mediante l'istituzione di nuove sezioni dedicate alle procedure di frontiera e l'assunzione di personale aggiuntivo[29]. Dall'altro lato, tuttavia, in numerosi altri settori si continua ad affermare che gli uffici competenti saranno in grado di assorbire i nuovi carichi di lavoro senza incrementi strutturali delle risorse disponibili.

Lo stesso impianto del decreto-legge presuppone un incremento delle attività poste a carico delle procure della Repubblica, dei giudici di pace, delle sezioni specializzate e delle cancellerie. Nello stesso tempo, però, il decreto-legge continua a fare ampio affidamento sulle strutture e sugli organici esistenti. Anche gli esercizi pilota realizzati sull'isola di Lampedusa e in Sicilia con il supporto di Frontex, EUAA ed Europol hanno evidenziato difficoltà operative nel coordinamento delle nuove procedure e nel contenimento dei fenomeni di allontanamento

[29] V. art. 15 del decreto-legge n. 100/2026.

e movimenti secondari[30]. Ciò induce a ritenere che il problema dell'effettività delle procedure non possa essere affrontato facendo affidamento esclusivamente sulla riduzione dei flussi migratori registrata negli ultimi anni[31], ma richieda anche un adeguato rafforzamento delle strutture pubbliche chiamate ad applicare il nuovo quadro normativo.

Il rischio, altrimenti, è che l'efficienza perseguita attraverso la semplificazione procedurale venga progressivamente compromessa da difficoltà applicative derivanti dall'insufficienza delle risorse disponibili. In tal caso, le criticità organizzative finirebbero per incidere non soltanto sulla rapidità delle procedure, ma anche sulla qualità delle decisioni e sull'effettività della tutela dei diritti fondamentali.

7. I principali margini di intervento del Parlamento in sede di conversione.

L'analisi delle disposizioni contenute nel Capo II del decreto-legge evidenzia come una parte significativa delle soluzioni adottate non sia direttamente imposta dal diritto dell'Unione europea, ma costituisca il risultato di opzioni adottate dal Governo nell'esercizio della potestà normativa d'urgenza, all'interno degli spazi di discrezionalità che gli stessi atti dell'Unione europea continuano a riconoscere agli Stati membri.

Questa constatazione assume particolare rilievo nella prospettiva della conversione del decreto-legge.

L'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo costituisce certamente un obbligo giuridico per gli Stati membri. Tuttavia, il rispetto di tale obbligo non implica necessariamente l'adozione di molte delle specifiche soluzioni contenute nel decreto-legge n. 100. In numerosi casi, infatti, il legislatore dell'Unione europea – pur impiegando prevalentemente lo strumento del regolamento – lascia agli Stati membri la scelta degli strumenti più appropriati attraverso cui conseguire gli obiettivi fissati.

In questa prospettiva, abbiamo osservato che un primo ambito nel quale residuano significativi margini di intervento riguarda la disciplina del fermo per accertamenti introdotta nell'ambito delle procedure di *screening*.

L'art. 5, par. 3, del regolamento (UE) 2024/1356 impone che la persona sottoposta agli accertamenti rimanga a disposizione delle autorità competenti per il tempo necessario al loro completamento, mentre il regolamento (UE) 2024/1358 richiede l'acquisizione dei dati biometrici necessari al funzionamento del sistema Eurodac.

Tali disposizioni non impongono tuttavia il ricorso generalizzato a una misura privativa della libertà personale della durata fino a settantadue ore. Né impongono che la necessità stessa di effettuare gli accertamenti sia considerata sufficiente a giustificare il fermo.

Potrebbe pertanto essere valutata l'opportunità di rafforzare il carattere individualizzato della misura, richiedendo che il fermo sia giustificato dalla presenza di specifiche esigenze concrete e non dalla mera necessità di svolgere attività che, per definizione, devono essere effettuate nei confronti di tutte le persone sottoposte allo *screening*. Analogamente, potrebbe essere esplicitato il carattere residuale della misura, chiarendo che essa può essere utilizzata soltanto quando risultino insufficienti strumenti meno restrittivi.

---

[30] V. A. DI PASCALE, *Towards 12 June: some progress but many delays in implementing the Pact on Migration and Asylum*, cit.

[31] V. Relazione tecnica contenuta nell'Atto Senato n. 1939, cit., spec. p. 13.

Un secondo ambito riguarda il collegamento tra rifiuto reiterato di sottoporsi ai rilievi biometrici e rischio di fuga.

Il regolamento Eurodac, all'art. 13, impone agli Stati membri di assicurare l'effettivo rilevamento dei dati biometrici. Non impone però che il rifiuto di collaborare sia automaticamente equiparato a un rischio di fuga né che il trattenimento rappresenti la risposta necessaria a tale comportamento. Il regolamento insiste piuttosto sul carattere eccezionale e residuale delle misure coercitive. Sarebbe quindi possibile prevedere che il rifiuto reiterato costituisca un elemento rilevante ai fini della valutazione del rischio di fuga, ma non una presunzione normativa automatica, imponendo un effettivo accertamento delle circostanze del caso concreto.

Un terzo ambito concerne le garanzie processuali.

Il regolamento procedure richiede certamente tempi rapidi e rimedi effettivi, ma non impone di scegliere i termini più brevi per l'impugnazione di provvedimenti adottati nell'ambito di procedure di frontiera, né richiede necessariamente la soppressione di ulteriori forme di controllo giurisdizionale in relazione alle decisioni concernenti il diritto del richiedente a rimanere nel territorio nazionale nelle more della procedura giurisdizionale.

Il Parlamento potrebbe pertanto valutare la possibilità di estendere i termini per l'esercizio del diritto di difesa entro i limiti consentiti dall'art. 67, par. 7, del regolamento (UE) 2024/1348, nonché di riesaminare la scelta che ha comportato l'eliminazione della possibilità di reclamo dinanzi alla Corte d'appello avverso i provvedimenti che negano al richiedente il diritto di permanere nel territorio nazionale durante lo svolgimento del giudizio.

Un'ulteriore questione riguarda la disciplina della valutazione dei richiedenti con esigenze particolari. In sede di conversione potrebbe essere opportunamente precisata la funzione delle linee guida ministeriali richiamate dal decreto-legge, così da evitare incertezze interpretative nello svolgimento della valutazione individuale e assicurare che una valutazione destinata a incidere sull'accesso alle garanzie procedurali riconosciute ai richiedenti vulnerabili trovi fondamento in criteri sufficientemente determinati dalla legge.

Assume inoltre particolare importanza la mancata istituzione del meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio dei diritti fondamentali previsto dal regolamento *screening* e richiamato, con riguardo alle procedure di frontiera, anche dal regolamento procedure. Il nuovo Patto comporta infatti, soprattutto nell'ambito delle procedure di *screening* e di frontiera, una significativa compressione delle garanzie procedurali e un ampliamento delle misure incidenti sulla libertà personale. Proprio per questo motivo il legislatore dell'Unione ha previsto quale elemento di equilibrio del nuovo sistema l'istituzione di un meccanismo indipendente di monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali. La mancata previsione di tale organismo nel decreto-legge determina una lacuna nell'attuazione del Patto, che rischia di dare attuazione alle sole componenti maggiormente restrittive della riforma senza introdurre uno dei suoi principali strumenti di garanzia. Sarebbe pertanto auspicabile che il Parlamento provveda già in sede di conversione all'istituzione del meccanismo nazionale di monitoraggio indipendente, assicurandone l'effettiva autonomia, l'accesso ai luoghi interessati e adeguati poteri di verifica e segnalazione.

Può inoltre essere opportunamente approfondita la disciplina dell'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico. La stessa relazione illustrativa presenta tale misura come lo

strumento attraverso cui limitare il ricorso alle forme più incisive di restrizione della libertà personale. Proprio per questa ragione, essa potrebbe essere ulteriormente valorizzata come alternativa ordinaria al trattenimento e alle altre misure maggiormente afflittive.

In questa prospettiva, potrebbe essere opportuno riconsiderare anche la disciplina del reclamo avverso il provvedimento di autorizzazione a risiedere in un luogo specifico, con particolare riguardo al termine per la proposizione del ricorso, attualmente stabilito dal decreto-legge in sette giorni.

Sempre con riferimento all'art. 11 del decreto-legge, potrebbero essere oggetto di ulteriore riflessione la disciplina del ritiro implicito della domanda di protezione internazionale e l'ampliamento delle ipotesi di manifesta infondatezza, trattandosi di soluzioni consentite dal diritto dell'Unione europea ma non imposte da esso.

In materia di protezione dei dati personali, con specifico riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 13 del decreto-legge relative al potenziamento dell'interoperabilità tra sistemi informativi, residuano significativi margini per rafforzare le garanzie relative all'utilizzo delle informazioni raccolte attraverso Eurodac e i sistemi interoperabili. L'interoperabilità costituisce un elemento essenziale del nuovo quadro europeo e non può, quanto meno in questa sede, essere rimessa in discussione. Il Parlamento potrebbe però valutare interventi diretti a precisare ulteriormente le finalità dei trattamenti, rafforzare la tracciabilità degli accessi, incrementare i controlli affidati al Garante per la protezione dei dati personali e prevenire utilizzi incompatibili con le finalità originarie della raccolta dei dati.

Da ultimo, con riferimento alle modifiche introdotte dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto-legge in materia di organizzazione della giurisdizione, appare opportuno ricordare che le scelte relative alla composizione monocratica delle sezioni specializzate, al ricorso ai giudici onorari per lo smaltimento dell'arretrato e alle modalità di organizzazione degli uffici giudiziari non sono imposte dal diritto dell'Unione europea. Esse rientrano nell'autonomia organizzativa dello Stato. Proprio per questa ragione costituiscono uno dei settori nei quali il Parlamento dispone del più ampio margine di valutazione in sede di conversione del decreto-legge. Ciò consente al Parlamento di introdurre eventuali correttivi volti a preservare il livello di specializzazione richiesto da una materia caratterizzata da un forte intreccio tra diritto costituzionale, diritto dell'Unione europea, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto internazionale dei rifugiati.

In definitiva, la conversione del decreto-legge rappresenta un'occasione importante per distinguere con chiarezza ciò che è realmente imposto dal Patto sulla migrazione e l'asilo da ciò che costituisce il risultato di scelte discrezionali operate dal legislatore nazionale. È proprio all'interno di questo spazio di discrezionalità che possono essere introdotti correttivi idonei a rafforzare le garanzie individuali e la tutela dei diritti fondamentali, senza compromettere il conseguimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore dell'Unione europea.

8. Considerazioni conclusive.

L'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo rappresenta una delle più rilevanti sfide che gli ordinamenti nazionali si trovano oggi ad affrontare nel settore delle politiche di immigrazione e asilo. La riforma approvata nel 2024 non si limita infatti a modificare singoli istituti o specifiche procedure, ma ridisegna complessivamente il modo in cui l'Unione europea

intende governare l'accesso al proprio territorio, l'esame delle domande di protezione internazionale, la gestione delle frontiere esterne e i meccanismi di cooperazione tra gli Stati membri.

In questo contesto, il decreto-legge n. 100 del 2026, adottato al termine del periodo concesso dal legislatore dell'Unione, è uno strumento volto a consentire una prima applicazione del nuovo quadro normativo di diritto dell'Unione europea. Ciò non esclude che un più ampio ricorso agli strumenti della legislazione ordinaria avrebbe probabilmente consentito un confronto parlamentare più approfondito sulle opzioni che il diritto dell'Unione continua a rimettere alla discrezionalità degli Stati membri. È importante, ad ogni modo, che tale confronto possa trovare adeguato spazio nel procedimento di conversione del decreto-legge.

La rilevanza degli interessi coinvolti impone di distinguere con attenzione ciò che il diritto dell'Unione effettivamente impone agli Stati membri da ciò che rimane affidato alle loro valutazioni discrezionali.

L'analisi delle disposizioni contenute nel Capo II del decreto mostra come una parte significativa delle innovazioni introdotte trovi effettivamente fondamento negli obblighi derivanti dagli atti dell'Unione che compongono il Patto e sia quindi necessaria per garantire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al nuovo quadro europeo.

Al tempo stesso, però, emerge con altrettanta chiarezza come numerose scelte contenute nel decreto non rappresentino l'unica modalità possibile di attuazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. In diversi casi il Governo, nell'esercizio della potestà normativa d'urgenza, si è trovato a operare all'interno di spazi di discrezionalità lasciati aperti dal diritto dell'Unione, scegliendo tra opzioni differenti ma ugualmente compatibili con il quadro normativo europeo.

È soprattutto in relazione a tali scelte discrezionali che si collocano le principali questioni esaminate nella presente memoria. Emerge, in particolare, che, in diversi settori, il decreto-legge abbia privilegiato soluzioni orientate alla massima efficienza procedurale e al rafforzamento degli strumenti di controllo, pur in presenza di alternative sempre compatibili con il diritto dell'Unione europea, ma maggiormente garantiste per i diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale.

L'esigenza di assicurare l'effettività del nuovo sistema europeo è certamente reale e non può essere sottovalutata. La stessa Commissione europea, nelle comunicazioni richiamate nella presente memoria, insiste sulla necessità che gli Stati membri si dotino di strutture adeguate, di procedure efficienti e di strumenti capaci di prevenire fenomeni di irreperibilità e movimenti secondari. Tuttavia, il perseguimento di tali obiettivi non esaurisce il contenuto degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

I regolamenti che compongono il Patto continuano infatti a richiedere che le misure adottate siano necessarie e proporzionate e che le decisioni vengano assunte sulla base di una valutazione individuale delle circostanze del caso concreto, nel rispetto delle garanzie procedurali e della tutela effettiva dei diritti fondamentali.

Si tratta di principi che non operano in contrapposizione all'efficienza del sistema, ma ne costituiscono parte integrante e rappresentano un parametro imprescindibile per valutare la legittimità delle scelte nazionali di attuazione.

Da questo punto di vista, il procedimento di conversione del decreto-legge offre al Parlamento un'importante occasione di riflessione. Non si tratta di rimettere in discussione gli obiettivi perseguiti dal Patto né di ostacolarne l'attuazione. L'eventuale riesame complessivo delle soluzioni introdotte dal Patto appartiene infatti alle istituzioni dell'Unione europea e presupporrà una verifica, nei prossimi anni, della loro concreta applicazione nei diversi ordinamenti nazionali.

Si tratta piuttosto di individuare, all'interno degli spazi di discrezionalità ancora esistenti, soluzioni maggiormente in grado di coniugare l'effettività delle procedure con una più intensa tutela dei diritti individuali e con una più attenta considerazione delle esigenze organizzative del sistema.

In questa prospettiva, la conversione del decreto-legge potrebbe rappresentare non soltanto un momento di adeguamento formale dell'ordinamento interno agli obblighi di diritto dell'Unione europea, ma anche un'occasione per definire in modo più compiuto il modello italiano di attuazione del Patto. Un modello che, pur perseguendo gli obiettivi di efficienza e di funzionalità richiesti dal legislatore dell'Unione, continui a porre al centro i principi dello stato di diritto e l'effettività della tutela dei diritti fondamentali della persona.