

## MEMORIA PER L'AUDIZIONE ON-LINE PRESSO LA COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA DEL 24 GIUGNO 2026 ore 17.30

di Francesca De Vittor  
Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1939/26, 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.

Il decreto-legge n. 100/2026, e quindi il DDL 1939/26 di conversione, presenta seri profili di legittimità costituzionale sia con riferimento ai vincoli imposti dalla Costituzione stessa sia con riferimento al rispetto degli obblighi internazionali costituenti anch'essi parametro di costituzionalità della legge ai sensi dell'art. 10 o dell'art. 117 Cost. Nella presente memoria mi soffermo su alcune delle criticità principali, pur sottolineando che si tratta di una selezione e non di una lista esaustiva.

### 1. Abuso del potere di decretazione d'urgenza in contrasto con l'art. 77 Cost.

Il preambolo del d.l. 100/2026 indica come circostanza straordinaria di necessità ed urgenza volta a giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza il fatto che lo stesso 12 giugno, giorno di adozione del decreto, scadeva il termine per adottare le disposizioni idonee ad assicurare la prima attuazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 14 maggio 2024<sup>1</sup>. Benché corrisponda al vero che il DL è stato adottato nell'urgenza di adottare le disposizioni necessarie a garantire l'attuazione del Patto, non può essere sottaciuto il fatto che le fonti europee menzionate avevano previsto un tempo di ben due anni per la propria attuazione, un tempo che avrebbe agevolmente permesso un ampio e diffuso dibattito parlamentare, che permettesse di tenere in debita considerazione le istanze dei tanti soggetti coinvolti. Peraltro, in data 11 febbraio 2026, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge 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", ora Atto Senato 1869, il cui esame però è stato di fatto accantonato.

I Regolamenti e la direttiva ai quali si va ora a dare esecuzione non a caso prevedevano espressamente un tempo di due anni per la propria attuazione (tempistica che di solito caratterizza le direttive): **si tratta di misure che incidono fortemente sui diritti fondamentali** e sulle garanzie democratiche e la cui implementazione sarebbe necessariamente dovuta passare attraverso un adeguato dibattito parlamentare e confronto pubblico. Anche al fine di coordinare correttamente le disposizioni di un quadro legislativo estremamente complesso.

---

<sup>1</sup> Direttiva (UE) 2024/1346, sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; Regolamento (UE) 2024/1348, sulla procedura comune di protezione internazionale nell'Unione europea; Regolamento (UE) 2024/1349, sulla procedura di rimpatrio alla frontiera; Regolamento (UE) 2024/1356 sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; e Regolamento (UE) 2024/1358, che istituisce l'Eurodac per il confronto dei dati biometrici.

Avendo colpevolmente rimandato il dibattito fino alla scadenza del tempo utile, optando infine per la decretazione d'urgenza, il Consiglio dei Ministri ha aggirato le prerogative del Parlamento in spregio della Costituzione. Si tratta di una grave responsabilità politica del Governo nei confronti delle Camere, che esse avrebbero ragione di tenere in considerazione nelle proprie valutazioni in merito alla conversione in legge del decreto.

## **2. Ampio margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri nella scelta delle misure attuative**

A giustificazione della compressione del dibattito democratico e del pubblico confronto non potrebbe nemmeno essere invocato l'argomento secondo cui, trattandosi in larga parte di Regolamenti dell'Unione europea, vincolanti in ogni loro parte e direttamente applicabili, al legislatore spetterebbe la mera attuazione di misure di tipo esecutivo, rispetto alle quali in ogni caso il margine di discrezionalità è ristretto e l'utilizzo della procedura legislativa ordinaria avrebbe inciso solo marginalmente sul contenuto.

I Regolamenti che compongono il Patto (e, *a fortiori*, la Direttiva sull'accoglienza) sono sostanzialmente scritti quasi come fossero direttive, e lasciano agli stati un ampio margine di apprezzamento nelle misure attuative da adottare. Margine che nel nostro ordinamento dovrebbe essere utilizzato proprio per assicurare che le misure di attuazione siano adottate nel rispetto degli obblighi internazionali e Costituzionali. E mi riferisco in particolare **al diritto d'asilo** sia per come delineato dall'art. 10 della Costituzione sia per il rispetto dovuto alla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati; al **divieto di refoulement** imposto non solo dalla medesima Convenzione di Ginevra (art. 33), ma anche come derivante dalla necessità di rispettare la Convenzione europea dei diritti umani, il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e una serie di altre convenzioni sui diritti umani che tutte in diversa misura impongono garanzie individuali contro il rischio di subire violazioni gravi nei luoghi di destinazione; al diritto alla **libertà personale** (art. 13 Cost, ma anche art. 5 CEDU, ecc.), **la tutela della salute**, e ancora più fondamentalmente **la dignità delle persone**.

Pur sottolineando che in applicazione della **teoria dei controlimiti**, che potrebbe comunque essere invocata in relazione a molteplici norme del Patto, che già in sé si pongono in contrasto con i diritti fondamentali, va anche detto che, in relazione alle norme sulle quali mi concentrerò in questo intervento, il legislatore nazionale non ha "le mani legate" dal diritto dell'UE e proprio perché è il patto stesso a lasciare margini di discrezionalità e a prevedere una serie di facoltà agli Stati membri nell'attuazione di misure che incidono fortemente sul rispetto di diritti fondamentali, in questa situazione non varrebbe il principio della delega di giurisdizione e della protezione equivalente elaborato dalla Corte europea dei diritti umani a partire dal caso *Bosphorus*<sup>2</sup>.

In tutti i casi in cui i Regolamenti e la Direttiva che compongono il Patto attribuiscono allo stato una facoltà o un margine di discrezionalità, il legislatore deve quindi esercitare quella facoltà in modo conforme agli obblighi internazionali in materia di diritti umani e, ovviamente,

---

<sup>2</sup> Corte europea dei diritti umani (GC), *Bosphorus Hava Yolları c. Irlanda*, 30 giugno 2005, ric. n. 45036/98.

nel rispetto dei diritti garantiti dalla Costituzione. Il molte sue parti, al contrario, la parziale esecuzione del Patto operata con il DL 100/2026 tende invece ad esercitare la discrezionalità in modo restrittivo dei diritti fondamentali e non conforme a tali vincoli.

Chiarita questa premessa di carattere generale, mi soffermo su tre degli aspetti rispetto ai quali l'attuazione del patto prevista dal DL 100/2026 si pone in contrasto con i diritti fondamentali costituzionalmente e internazionalmente garantiti: la privazione della libertà durante le operazioni di identificazione; la modalità di valutazione delle vulnerabilità; la riduzione delle garanzie di protezione dei minori.

### **3. La sistematica privazione della libertà degli stranieri giunti in frontiera senza visto di ingresso, anche richiedenti asilo o giunti in seguito ad operazioni di soccorso**

Il Regolamento (UE) 2024/1356 *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne* (c.d. regolamento *screening*) prevede una serie di accertamenti preliminari nei confronti di tutti i cittadini di paesi terzi che giungono alla frontiera o sono nel territorio senza soddisfare le condizioni d'ingresso, che hanno presentato domanda di protezione internazionale durante le verifiche di frontiera o che sono sbarcati a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso. All'art. 9 par. 1, il Regolamento dispone che *“durante gli accertamenti i cittadini di paesi terzi sottoposti agli stessi rimangono a disposizione delle autorità preposte”*: **il diritto europeo, quindi, non impone di adottare in fase di screening una privazione della libertà personale**, lasciando lo Stato libero di adottare qualsiasi misura meno restrittiva che permetta nel singolo caso di garantire la reperibilità dello straniero. Ciò è peraltro coerente con la circostanza che nella gran parte dei casi si tratta di persone che non hanno commesso alcun reato. Anzi in molti casi stanno esercitando un diritto: il diritto di cercare asilo dalle persecuzioni, il diritto di essere soccorsi, il diritto di lasciare qualsiasi paese incluso il proprio e presentarsi alla frontiera di un altro paese.

Nel dare esecuzione a questa normativa, invece, il nuovo comma 2-*quiquies* inserito nell'art. 10-*ter* del decreto legislativo 286/1998 (TU delle leggi sull'immigrazione) introduce invece il fermo amministrativo come misura generalizzata: *“l'autorità di frontiera procede al fermo per compiere gli accertamenti necessari all'adempimento degli obblighi previsti dal [regolamento \(UE\) 2024/1356](#) finalizzati all'esecuzione delle verifiche dell'identità e al controllo di sicurezza, nonché al rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico e alla trasmissione al sistema Eurodac di cui al [regolamento \(UE\) 2024/1358](#)”*. La misura del **fermo** è quindi applicata in modo generalizzato nel corso degli accertamenti preliminari a tutti coloro per i quali tali accertamenti sono previsti, **senza alcuna valutazione di proporzionalità né precisazione delle ragioni per cui appare necessaria, e indipendentemente dal comportamento delle persone coinvolte**.

La misura è peraltro prevista, al comma 2-*septies* anche nei confronti dei **minori**, con la sola precisazione che la sua durata è ridotta. L'applicazione generalizzata della misura anche ai minori appare del tutto incompatibile con l'art. 37 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia secondo cui ogni privazione della libertà del minore deve *“costituire un provvedimento di ultima risorsa”*.

A conferma della circostanza che il fermo si applica a tutti, immediatamente e indipendentemente dal comportamento dello straniero, il nuovo comma 3 dello stesso art. 10-ter, prevede che il comportamento non cooperativo rilevi solo qualora sia necessario prolungare la misura restrittiva della libertà per un tempo ulteriore alle 72 ore e fino a 28 giorni. Inoltre, nel caso in cui il ritardo nell'espletamento delle procedure sia imputabile alle inefficienze dell'amministrazione e quindi, ancora, del tutto indipendentemente dal comportamento dello straniero stesso, allo scadere del termine massimo previsto per il fermo, il comma 4-ter prevede l'assegnazione a residenza in un luogo specifico, misura anch'essa fortemente limitativa della libertà individuale.

Il tempo relativamente breve del fermo così previsto non può distrarre dal suo carattere sovversivo di un principio fondamentale, quello dell'eccezionalità e tassatività delle misure restrittive della libertà personale. I rai e circostanziati casi in cui il nostro ordinamento autorizza misure di fermo, anche quando collegate alla semplice identificazione, sono sempre conseguenza di un comportamento pericoloso o quantomeno al rifiuto di cooperare del soggetto<sup>3</sup>. Il nuovo art. 10-ter comma 2-*quinqies* attribuisce al fermo amministrativo, pensato come strumento eccezionale e limitato per finalità preventive, la funzione di un **trattenimento generalizzato da applicarsi ad un intero gruppo di persone**. Sotto questo profilo, la nuova fattispecie non sembra rispettare i principi di legalità, determinatezza, necessità e proporzionalità.

La finzione di non ingresso ideata dal Regolamento non permette in alcun modo di escludere, nelle aree di frontiera, le garanzie Costituzionali (art. 13 e 24 Cost.), né le garanzie internazionali in materia di diritti umani (art. 5 CEDU). La giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani è infatti costante nell'affermare che l'istituzione di zone di pre-ingresso non permette in alcun modo allo Stato di eludere l'obbligo di rispettare i diritti garantiti nei confronti di tutte le persone sottoposte alla sua giurisdizione (ovvero che si trovino sul suo territorio o sotto il suo controllo)<sup>4</sup>.

Più generalmente, non avendo qui il tempo di elencarle tutte, il DL prevede il trattenimento delle persone straniere o una forte limitazione della loro libertà di circolazione attraverso il confinamento amministrativo in aree estremamente ristrette, come misura quasi sistematica, e in molti casi indipendente dal comportamento dell'individuo. **La compatibilità di questi casi con i requisiti di legittimità delle diverse forme di limitazione della libertà personale è molto dubbia e merita una attenta revisione.** Ricordo che, che l'Italia è già stata condannata dalla Corte europea dei diritti umani per la detenzione di fatto di migranti<sup>5</sup> e che la Corte costituzionale, con sentenza 96/2025<sup>6</sup>, ha già affermato che i modi e i procedimenti per la restrizione della libertà personale degli stranieri devono essere disciplinati puntualmente e con fonte primaria, altrimenti si pongono in contrasto con l'art. 13.

---

<sup>3</sup> Si vedano gli artt. 384-386 c.p.p. (fermo di indiziato di delitto); l'art. 349 c.p.p. (accompagnamento per identificazione nell'ambito delle indagini); l'art. 11 del d.l. 21 marzo 1978, n. 59, convertito nella l. 18 maggio 1978, n. 191 (l'accompagnamento ai fini dell'identificazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza).

<sup>4</sup> Si veda anche per ulteriori riferimenti Corte europea dei diritti umani (GC), *N.D. e N.T. c. Spagna*, 13 febbraio 2020, ric. n. 8675/15 e 8697/15, §§ 104-111.

<sup>5</sup> Corte europea dei diritti umani (GC) *Khlaifia e altri c. Italia*, 15 dicembre 2026, ric. n. 16483/12; Corte europea dei diritti umani *J.A. e altri c. Italia*, 30 marzo 2023, ric. n. 21329/18; *A.B. e altri c. Italia*, ric. n. 13755/18, 19 ottobre 2023; *A.S. c. Italia*, ric. n. 20860/20, 19 ottobre 2023; *A.E. e altri c. Italia*, ric. n. 18911/17, 16 novembre 2023.

<sup>6</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 3 luglio 2025.

*Correttivi:*

Con specifico riferimento all'art. 10-ter comma 2-*quiquies* appare quindi quantomeno necessario un emendamento che circoscriva i casi del fermo a casi tassativi e identificati di rifiuto di ottemperare alle richieste delle autorità e di comprovato rischio di fuga e irreperibilità, debitamente motivate in base al comportamento della persona. A tal fine è possibile anche il rinvio alla disciplina e alle condizioni di applicazione dell'art. 11 del DL 21 marzo 1978, n. 59, convertito nella l. 18 maggio 1978, n. 191 relativo all'accompagnamento ai fini dell'identificazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza.

Con riferimento al comma 2-*septies*, dovrebbe essere esclusa l'applicazione della norma ai minori.

#### **4. La modalità di valutazione delle vulnerabilità**

Il Regolamento (UE) 2024/1348 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (c.d. regolamento procedure), prevede i casi di procedure accelerate e in frontiera (artt. 42 e 43). L'art. 53 esclude dalla procedura di asilo alla frontiera i richiedenti le cui condizioni di vulnerabilità risultino incompatibili con tali procedure.

Le procedure di frontiera sono procedure estremamente accelerate e che non permettono una valutazione effettivamente individuale che tenga conto delle situazioni particolari e del vissuto spesso tragico dei richiedenti. Proprio in ragione delle vulnerabilità sono previste procedure che dovrebbero garantire maggiormente i soggetti e portare ad una definizione prioritari (ma non accelerata o sommaria) del loro status.

L'art. 28 del d.lgs 25/08, come novellato dal DL 100/2026, recita: *“Ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 2, lettere b), c) e d) del regolamento (UE) 2024/1348, e fatto salvo quanto previsto dal paragrafo 1 del medesimo articolo, le procedure di cui al presente articolo si applicano ai richiedenti con esigenze particolari ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, all'esito di una valutazione individuale effettuata secondo le **linee guida elaborate dal Ministero dell'interno**, in collaborazione con le altre amministrazioni competenti e con le organizzazioni interessate, ove sia possibile fornire ai menzionati richiedenti il necessario sostegno”*.

La novellata norma non prevede quindi una automatica esclusione dei soggetti vulnerabili dalle procedure accelerate, ma subordina l'esclusione ad una valutazione caso per caso da effettuarsi secondo le linee guida elaborate dal ministero.

Il fatto che le vulnerabilità corrispondano in realtà a situazioni per le quali Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia prevedono obblighi specifici di protezione (si pensi alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti inumani e degradanti, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, la Convenzione sui diritti dell'infanzia, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità) comporta necessariamente che tali vulnerabilità siano identificate e prese in carico secondo parametri e modalità adeguate.

Le modalità e i soggetti competenti per una tale valutazione devono essere previsti dalla legge, che deve anche prevedere ampie categorie di esclusione automatica già individuate per legge. Evitando forme di valutazione sommaria.

#### *Correttivi*

Inserire espressamente nella norma l'esclusione *de jure* dalle procedure accelerate di tutti i soggetti vulnerabili e bisognosi di particolari tutele come già identificati dall'art. 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, o dall'art. 24 della Direttiva (UE) 2024/1346.

In relazione alle modalità di identificazione dei soggetti vulnerabili la norma deve prevedere modalità e i soggetti competenti per la valutazione individuale, con attenzione ad identificare personale con adeguata competenza professionale (in particolare con il coinvolgimento di personale sanitario, mediatori culturali indipendenti) e tempi che assicurino una valutazione approfondita dei singoli casi. La disciplina delle modalità e soggetti competenti per la valutazione delle vulnerabilità non può essere semplicemente demandata circolari del Ministero dell'interno senza ulteriori precisazioni in merito al coinvolgimento di personale sanitario e sociale professionalmente competente.

### **5. La riduzione delle garanzie di protezione dei minori**

Pur contenendo una serie di norme a garanzia dei diritti dei minori e affermando in più occasioni che le autorità debbano operare nel rispetto del principio del superiore interesse del minore, principio integrato all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e che pertanto costituisce parametro di validità degli atti dell'Unione e quindi dello stesso Patto, la nuova normativa europea è fortemente riduttiva delle garanzie poste a tutela dei minori. Tanto da permettere di dubitare della sua compatibilità con il diritto primario e, nel nostro ordinamento con la Costituzione e gli obblighi di protezione dei minori internazionalmente assunti. In questo contesto, ferma restando la possibilità che trovi comunque applicazione la teoria dei controlimiti, è indispensabile che la discrezionalità che il Patto stesso riconosce allo Stato sia esercitata in modo da adeguarne il più possibile l'attuazione agli obblighi costituzionali e internazionali di protezione.

L'art. 42 par. 3 del Regolamento (UE) 2024/1348 prevede i casi tassativi in cui i minori non accompagnati *possono* essere sottoposti a procedure accelerate, escludendone l'applicabilità in tutti gli altri casi. Il fatto che il testo della norma parli esplicitamente di una possibilità, definendola peraltro in modo tassativo ("La procedura d'esame accelerata *può* essere applicata ai minori non accompagnati *soltanto* se ...") comporta la piena facoltà degli Stati membri di prevedere l'esclusione dei MSNA da questo tipo di procedure in ogni circostanza.

L'art. 53 par. 1 del Regolamento (UE) 2024/1348 esclude in generale i minori non accompagnati dalle procedure accelerate di frontiera, prevedendo che essi possano essere sottoposti a tali procedure solo nel caso in cui il richiedente rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato. Il successivo par. 2 prevede poi in generale che tali procedure non si applichino nei casi in cui ai richiedenti, compresi i minori, presentino esigenze di accoglienza o garanzie procedurali particolari (lettere *b* e *c*). Si tratta di situazioni entro le quali, nel sistema di garanzie previsto dal nostro ordinamento rientrano potenzialmente tutti i minori.

Pertanto, i minori, non accompagnati o con le proprie famiglie, dovrebbero essere in ogni circostanza esclusi dall'applicazione delle procedure accelerate. Tale esclusione sembra l'unica idonea a garantire il rispetto della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e in particolare il suo articolo 3, secondo cui il superiore interesse del minore deve essere considerazione preminente in tutte le procedure amministrative che lo riguardano, e il suo articolo 22 che prevede specifiche garanzie per i minori rifugiati o richiedenti asilo.

Ricordo che l'art. 22 della Convenzione impone agli Stati membri l'adozione di misure appropriate, e quindi adeguate alla loro condizione di particolare vulnerabilità, volte a far sì che i bambini rifugiati e richiedenti asilo ricevano la protezione e l'assistenza umanitaria necessarie per il godimento effettivo di tutti i diritti umani (art. 22, par. 1). E tutti i diritti riconosciuti al minore dalla Convenzione e da qualsiasi altro strumento internazionale di tutela dei diritti umani e del diritto umanitario del quale lo Stato sia parte. Un rinvio tanto generalizzato permette di includere nella norma la garanzia di un ampio novero di diritti civili, economici, sociali e culturali.

La condizione di vulnerabilità e i conseguenti bisogni specifici del minore rifugiato o richiedente asilo devono essere valutati in modo individuale, tenendo in considerazione l'età, lo stato di salute, la maturità, il genere, il percorso di vita precedente all'arrivo e qualsiasi trauma fisico o psicologico il minore possa avere subito. Nulla di tutto ciò può essere fatto con una procedura che non preveda tempi distesi e soggetti adeguati.