

Osservazioni del T.A.I. (Tavolo Asilo e Immigrazione) sul disegno di legge n. 1939 di conversione del D.L. 12.06.26 n. 100 recante misure urgenti per l'attuazione del Patto dell'Unione Europea sulla migrazione e l'asilo.

Audizione presso Commissione congiunta Giustizia e Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, 24.06.26

Introduzione

Il Tavolo Asilo e Immigrazione esprime forte preoccupazione per l'adozione del decreto-legge n. 100/26 in materia di attuazione delle norme europee sul diritto d'asilo che è avvenuto mentre è ancora in corso l'esame parlamentare del disegno di legge sulla medesima materia già approvato dal Consiglio dei Ministri nei mesi scorsi. Nonostante l'Esecutivo disponesse di due anni di tempo per l'implementazione delle normative europee, e ignorando le raccomandazioni della Commissione Europea la quale *"incoraggia gli Stati membri a interagire con le parti sociali, le autorità locali e regionali e altri portatori di interessi, in particolare i rappresentanti delle organizzazioni della società civile, attraverso scambi regolari e consultazioni"* il Governo italiano non ha mai avviato alcuna consultazione e non ha mai reso disponibile alcun testo, scegliendo, in violazione dell'articolo 77 Cost. la strada della **decretazione d'urgenza** che comprime il dibattito democratico e svuota il ruolo del Parlamento.

Il testo in esame mostra il rischio concreto di un ampliamento degli spazi di discrezionalità amministrativa che possono generare pericolosi automatismi incompatibili con il principio di equa valutazione individuale delle domande di protezione internazionale. Non va mai dimenticato che **in gioco vi è il rispetto di principi fondamentali: il diritto d'asilo, la libertà personale, la tutela della salute, la dignità delle persone e il divieto di refoulement, tutelati dalla Costituzione italiana, dal diritto dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.** L'assenza radicale di trasparenza dell'intero iter di adozione delle misure oggetto della presente nota impedisce un confronto informato e limita la possibilità di valutare in modo compiuto le conseguenze delle nuove disposizioni.

Il Tavolo Asilo e Immigrazione richiama dunque con forza il Parlamento a esercitare pienamente la propria funzione di indirizzo e controllo. Il recepimento del Patto non deve tradursi in un abbassamento delle garanzie costituzionali e convenzionali **anche in virtù del principio sancito dalla Corte costituzionale dei controlli per il quale l'ordinamento europeo deve essere recepito nel quadro delle garanzie del dettato costituzionale.** In altre parole è necessario ricondurre ogni intervento normativo entro un quadro di trasparenza e partecipazione, assicurando che le politiche migratorie siano costruite nel rispetto dei diritti fondamentali e non piegate a logiche emergenziali e propagandistiche. Il rispetto dello Stato di diritto non può essere considerato un ostacolo, ma è la condizione imprescindibile per la legittimità e l'efficacia delle politiche pubbliche.

Va sottolineato che le normative Europee che compongono il complesso nuovo quadro normativo in materia di protezione internazionale non prevedono una mera automatica applicazione ma sono costruite in modo da lasciare agli stati un ampio margine di valutazione dell'e misure che devono essere adottate nel rispetto degli obblighi

costituzionali, nonché di un amplissima facoltà di recepire o meno molte disposizioni, in particolare in relazione a quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1348/2026 (procedure).

1. Possibili profili di illegittimità costituzionale nelle nuove disposizioni relative all'applicazione generalizzata del fermo di polizia in fase di accertamenti preliminari previsti dal regolamento (UE) 2024/1356

La nuova disposizione prevede che gli accertamenti preliminari funzionali all'attuazione del Regolamento (UE) 2024/1356 si svolgano mediante lo strumento del **fermo di polizia**. Si tratta di una scelta normativa particolarmente significativa, poiché il fermo costituisce uno strumento già conosciuto dall'ordinamento italiano nell'ambito delle misure di prevenzione e di polizia amministrativa. In particolare, esso trova il proprio fondamento nell'art. 4 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) e nell'art. 7 del relativo regolamento di esecuzione, dove è configurato come misura finalizzata alla prevenzione della criminalità e all'accertamento dell'identità delle persone.

L'estensione di tale strumento alle procedure di screening previste dal Patto europeo sulla migrazione e l'asilo segna tuttavia un mutamento qualitativo rilevante. Il coordinamento normativo introdotto dal decreto-legge, infatti, trasferisce una misura originariamente concepita per esigenze di prevenzione e sicurezza pubblica all'interno di un procedimento amministrativo volto all'attuazione di disposizioni derivanti dal diritto dell'Unione europea. Ne deriva un enorme ampliamento sia dell'ambito applicativo sia dell'intensità dell'intervento coercitivo, con possibili ricadute sulla tutela della libertà personale.

Va in particolare sottolineato come il Regolamento (UE) 2024/1356 (detto Reg.screening) dispone che *“durante gli accertamenti i cittadini di paesi terzi sottoposti agli stessi rimangono a disposizione delle autorità preposte”* (art. 9 par.1) e collaborano indicando i rispettivi nome, data di nascita, genere e nazionalità, forniscono i documenti e informazioni, se disponibili, che possano confermare tali dati e forniscono i loro dati biometrici a norma del regolamento (UE) 2024/1358. In adesione ai principi di proporzionalità e progressività delle misure di limitazione della libertà del richiedente protezione internazionale **il diritto europeo non impone di adottare in fase di screening una limitazione della libertà personale verso tutti i richiedenti, indipendentemente dalla loro condotta e senza prevedere alcuna gradualità delle misure come ad esempio l'obbligo di non allontanarsi da una determinata area e presentarsi alle Autorità per gli adempimenti da espletare**. Il Governo italiano ha invece previsto una limitazione della libertà personale *erga omnes* colpendo persino coloro che, irregolarmente presenti nel territorio, si presentano spontaneamente alle autorità a chiedere protezione internazionale.

Il rischio è che il fermo amministrativo, pensato come strumento eccezionale e limitato per finalità preventive, finisca pertanto per assumere la caratteristica di un trattenimento generalizzato delle persone sottoposte alle procedure di screening alle frontiere o sul territorio nazionale. In tale prospettiva emergono rilevanti questioni di compatibilità con l'art. 13 della Costituzione, che tutela la libertà personale attraverso una rigorosa riserva di legge e di giurisdizione, nonché con il diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost.

La questione assume particolare rilievo anche alla luce della dottrina dei controlimiti costituzionali; sebbene il diritto dell'Unione europea possa imporre agli Stati membri specifici obblighi procedurali e organizzativi per l'identificazione delle persone e la gestione

delle frontiere esterne, **esso non può legittimare una compressione della libertà personale incompatibile con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.** In altri termini, la frontiera non può trasformarsi in uno spazio giuridico attenuato nel quale le garanzie costituzionali risultino sospese o significativamente ridotte.

Sotto questo profilo, appare necessario verificare se la nuova fattispecie rispetti i principi di legalità, determinatezza, necessità e proporzionalità, nonché le garanzie derivanti dalla riserva di giurisdizione e dall'effettività della tutela giurisdizionale. L'ampiezza delle finalità indicate dalla norma e la genericità del rinvio agli accertamenti necessari potrebbero infatti favorire un utilizzo estensivo della misura, con il rischio di trasformare un potere funzionale all'identificazione in una forma di trattenimento amministrativo di fatto.

Non è possibile non osservare come tale preoccupazione si inserisca, inoltre, in una più ampia tendenza legislativa all'espansione dei poteri coercitivi attribuiti all'autorità di pubblica sicurezza. In questa direzione si collocano anche l'art. 11 e il nuovo art. 11-bis del d.l. n. 59 del 1978, come modificato nel 2026, che ampliano gli spazi di accompagnamento e trattenimento di polizia. Considerate nel loro complesso, queste disposizioni sembrano delineare un progressivo rafforzamento degli strumenti di prevenzione e controllo, con il rischio che la sommatoria dei diversi poteri coercitivi produca una vera e propria area di compressione rafforzata della libertà personale, sottratta alle ordinarie garanzie costituzionali.

In considerazione delle problematiche di compatibilità della nuova disciplina con l'art. 13 Cost. e con i principi fondamentali dello Stato di diritto, che meritano un attento scrutinio, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e convenzionale in materia di privazione della libertà personale e di tutela giurisdizionale effettiva,

si ravvede la necessità di rivedere profondamente le disposizioni contenute nel decreto legge evitando tassativamente forme di limitazione della libertà personale applicabili in modo generalizzato a tutti i richiedenti protezione internazionale sottoposti allo screening.

2. Meccanismo di monitoraggio indipendente delle operazioni di screening e delle procedure accelerate

I Regolamenti Accertamenti (art. 10) e Procedure (art 43) prevedono l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio indipendente volto a garantire il rispetto delle garanzie fondamentali sia nelle fasi di screening che nelle procedure accelerate di frontiera.

In particolare in relazione alla fase di screening va sottolineato come ogni Stato membro ha l'obbligo di prevedere un meccanismo di monitoraggio indipendente con la finalità di monitorare il rispetto del diritto dell'Unione e del diritto internazionale, compresa la Carta, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla procedura di asilo, il principio di non respingimento, l'interesse superiore del minore e le norme pertinenti in materia di trattenimento durante gli accertamenti. Una lettura sistematica e teleologica della norma di diritto europeo rende evidente che il monitoraggio indipendente è stato inserito dal Legislatore europeo **come garanzia imprescindibile nell'ambito della procedura di**

accertamento/screening e della procedura accelerata di frontiera e non come mera possibilità accessoria. Nonostante ciò il DL n. 100/26 non ha previsto alcun meccanismo di monitoraggio indipendente, rinviando la sua realizzazione sine die. Si tratta di un'omissione gravissima cui va posto immediato rimedio in sede di conversione del decreto stesso.

Si rileva pertanto la necessità di:

- **Prevedere nel testo del decreto legge in conversione il meccanismo di monitoraggio, evitando il rinvio della materia alla legge delega garantendo pertanto che tale meccanismo sia operativo sin da subito e dotato di requisiti di indipendenza, trasparenza e accesso alle informazioni.**
- **Assicurare che il monitoraggio copra tutte le fasi di screening iniziale alla procedura accelerata di frontiera.**

3. Limitazione della libertà per ritardo dell'amministrazione: una misura sproporzionata e irragionevole

Il decreto Legge ha disposto (con l'art. 12, comma 2, lettera b numero 4) la modifica dell'art. 10-ter del Testo Unico Immigrazione, con l'introduzione del comma 4-ter.

Tale articolo interviene a modificare la previsione dell'art. **10-ter, comma 4-ter del Testo Unico Immigrazione**, nella parte in cui dispone una generalizzata limitazione della libertà di circolazione qualora, decorso il termine massimo di settantadue ore previsto dal comma 2-quinquies, non sia stato possibile completare gli accertamenti di cui all'articolo 12 del regolamento (UE) 2024/1356. La previsione appare sproporzionata, essa finisce infatti incidere sulla persona non in ragione di una sua condotta, ma per ritardo dell'amministrazione nel completamento degli accertamenti, con un sacrificio irragionevole della libertà personale e di circolazione rispetto alla finalità perseguita. In altri termini, il provvedimento trasferisce sul soggetto interessato le conseguenze dell'inefficienza o del ritardo amministrativo, in contrasto con il principio di proporzionalità e con l'esigenza che ogni limitazione dei diritti fondamentali sia strettamente necessaria, individualizzata e temporalmente contenuta.

Si propone pertanto l'abrogazione di tale previsione.

4. Valutazione delle vulnerabilità ed individuazione delle eccezioni all'applicazione delle procedure accelerate ed accelerate di frontiera

Il decreto Legge in esame ha disposto (con l'art. 11, comma 1, lettera i) la modifica dell'art. 28, commi 1 e 2 del DLGS 25/08 prevedendo che il Presidente della Commissione territoriale determina i quali applicare la procedura accelerata ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2024/1348

L'articolo 53 dello stesso Regolamento Procedure introduce la possibilità di escludere dalle procedure di frontiera i richiedenti protezione internazionale che hanno vulnerabilità incompatibili con il sostegno che essi devono ricevere nei luoghi di svolgimento della procedura accelerata alla frontiera

La normativa nazionale, come novellata dal decreto legge 100/26, recepisce questa previsione subordinando l'applicazione delle procedure di frontiera a una valutazione individuale e alla concreta disponibilità di un supporto adeguato. La novella 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”*.

Il nuovo testo normativo presenta possibili seri profili di illegittimità in quanto l'inquadramento di **diritti fondamentali la cui definizione è coperta da riserva di legge ai sensi degli articoli 13, 23 e 97 della Costituzione vengono demandati a semplici atti amministrativi emanati dall'Amministrazione dell'Interno**.

Le preoccupazioni relative a rischi gravi di inadeguatezza delle disposizioni amministrative su tale delicata materia trovano conferma dalla lettura delle Linee guida della Direzione Centrale per i Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo del Ministero dell'Interno (Prot. n. 0028722 del 9 giugno 2026), le quali prevedono che *«lo screening sulla vulnerabilità [...] sarà a cura di personale dell'Agenzia EUAA ovvero dei mediatori OIM presenti presso le Questure o, nei casi in cui non sia presente il citato personale, da parte degli operatori di Polizia debitamente formati»*

La valutazione della vulnerabilità rappresenta infatti un passaggio decisivo, poiché può incidere direttamente sull'accesso alle procedure, sulle modalità di accoglienza e sulla stessa possibilità di assoggettare la persona alle procedure di frontiera o ad altre misure limitative della libertà personale.

In questo contesto, l'attribuzione della valutazione preliminare a figure quali i mediatori culturali OIM o il personale dell'EUAA, e, in loro assenza, agli operatori di polizia, appare problematica. La competenza di un'équipe multidisciplinare composta da professionalità adeguatamente qualificate sotto il profilo medico, psicologico, sociale e legale sarebbe maggiormente indicata anche secondo le linee guida istituzionali. La mera formazione degli operatori non sembra infatti sufficiente a garantire una corretta individuazione delle situazioni di particolare fragilità, soprattutto nei casi che richiedono competenze specialistiche per riconoscere traumi, condizioni psichiche, violenze subite, tratta di esseri umani, disabilità o altre forme di vulnerabilità spesso non immediatamente evidenti.

E' evidente l'elevato rischio che la valutazione si riduca a un accertamento sommario e standardizzato, incapace di cogliere la complessità delle condizioni individuali e di verificare concretamente la compatibilità della posizione della persona con l'applicazione della procedura di frontiera. Una simile impostazione rischia di compromettere l'effettività delle garanzie previste dal diritto dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali in materia di protezione dei soggetti vulnerabili, determinando possibili errori di classificazione con conseguenze significative sul godimento dei diritti fondamentali.

Preoccupazioni analoghe emergono dalla analisi delle indicazioni contenute nelle SOP (Procedure Operative Standard) diramate dal Ministero dell'Interno e relative ai controlli preliminari di salute e vulnerabilità effettuati in sede di screening, che in riferimento alle vittime di tratta evidenziano che *“La specificità della condizione della vittima di tratta (trauma, torture, soggiogazione ai trafficanti, timore di ritorsioni, tempo necessario a ricostruire il vissuto), è difficilmente compatibile con i tempi previsti per la valutazione dei presupposti di riconoscimento della protezione internazionale in prima istanza, tempi stringenti e con rilevanti conseguenze procedurali”*. (pag.37) L'esclusione delle vittime di tratta dall'applicazione della procedura accelerata di frontiera appare indicazione del tutto condivisibile per le ragioni indicate nel testo citato, ma ciò rende ancora più evidente l'incongruità della non analoga esclusione dalla procedura accelerata di frontiera di richiedenti in condizioni di vulnerabilità analoghe se non più rilevanti come le vittime di tortura. L'accertamento delle vulnerabilità, affatto evidenti in molti casi va infatti condotto da autorità specifiche. E' lo stesso art 21 par. 2 del Regolamento 1348/2024 a disporre che l'autorità accertante escluda l'applicazione d'esame accelerata di cui all'articolo 42 o della procedura di frontiera di cui all'articolo 43 del Reg. procedure **in caso di segnalazione da parte di “altra autorità nazionale pertinente”**. Nel testo del decreto legge n. 100/26 **all'autorità sanitaria nazionale e alle sue articolazioni periferiche non è invece attribuito il ruolo specifico che essa deve ricoprire conducendo le valutazioni socio-sanitarie pertinenti in assoluta autonomia. Tale autorità** viene impropriamente sostituita dall'amministrazione dell'Interno eludendo in tal modo l'applicazione di quanto previsto dal diritto europeo.

Per tali ragioni appare necessario modificare l'articolo 28 c. 2 prevedendo che sia oggetto della norma primaria la definizione delle fattispecie che, se riscontrate sulla base di una valutazione individuale, determinano l'esclusione dell'applicazione sia della procedura accelerata della procedura accelerata di frontiera. A tal fine si individuano i seguenti profili:

- **Donne in gravidanza e i loro partner** presentano condizioni di vulnerabilità sanitaria e psico-fisica che richiedono assistenza specialistica e valutazioni individualizzate non compatibili con la celerità delle procedure di frontiera; inoltre, in presenza di inespellibilità già prevista nell'ordinamento italiano, la procedura accelerata risulta priva di utilità.
- **Condizioni di salute gravi:** le persone con patologie o condizioni cliniche di particolare gravità necessitano di accertamenti approfonditi incompatibili con i tempi delle procedure accelerate; anche in questi casi, l'eventuale inespellibilità rende la procedura inefficace.
- **Vittime di violenza di genere:** l'emersione di tali situazioni è spesso progressiva e richiede un approccio multidisciplinare, personale formato e tempi adeguati; la carenza di servizi specializzati e di supporto rende difficili le tutele nelle procedure di frontiera, determinando un rischio concreto di inadeguata presa in carico.
- **Vittime di tortura o trattamenti inumani o degradanti:** la loro identificazione è complessa e richiede competenze mediche, psicologiche e di mediazione culturale, nonché la costruzione di un rapporto di fiducia; in assenza di servizi specializzati per la riabilitazione e il supporto, le procedure accelerate di frontiera risultano incompatibili con le esigenze di tutela e con il rispetto delle garanzie previste.
- **Minori non accompagnati o presenti nel nucleo familiare.**

In relazione ai minori stranieri non accompagnati si osserva in particolare come il testo del decreto legge esplicita, positivamente, che oltre prime le 48 ore il minore lo screening del minore non accompagnato viene effettuato (o prosegue) in un luogo idoneo per i minori (*“da compiersi previa collocazione del minore in struttura idonea individuata ai sensi dell’articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142”*). Tale previsione richiama l’art. 19 del decreto lgs. 142/2015 (che aveva dato attuazione alla Direttiva 2013/33/UE) sull’accoglienza dei MSNA, facendo così riferimento al regime attuale. È importante che tale previsione trovi riscontro anche nelle more dell’attuazione della Direttiva 2024/1346. Tuttavia, va sottolineato che per queste prime 48 ore il decreto legge prevede anche per i minori non accompagnati e ai minori con famiglia l’applicazione dello stato di fermo, disposizione di cui si chiede la cancellazione per le ragioni sopra indicate.

Si ritiene infine che le esclusioni applicabili alle situazioni vulnerabili sopra indicate andrebbero estese alla procedura accelerata di cui all’art. 42 del Regolamento (UE) n. 1348/24 trattandosi di una procedura che in sé, e non solo ove applicata alla frontiera, risulta incompatibile con la condizione di vulnerabilità e con la necessità di garantire procedure e tempi adeguati di esame delle domande di protezione internazionale.

5. Rappresentanza legale del minore non accompagnato nelle procedure di screening ed esclusione dei minori dalle procedure accelerate

L’articolo 12 del decreto legge positivamente prevede il coinvolgimento della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni nel corso delle procedure di accertamento, così come che le operazioni abbiano luogo alla presenza di un familiare adulto oppure, se si tratta di minore straniero non accompagnato, alla presenza di un rappresentante.

La stessa norma, però, prevede che in assenza della designazione di un rappresentante del minore, definizione introdotta dal Patto ma che non meglio chiarisce la natura della figura nel contesto dell’attuale ordinamento nazionale, il minore non accompagnato sarà seguito nelle procedure di screening da *“una persona formata per salvaguardarne l’interesse superiore e il benessere generale”*. Il testo presenta un **eccessiva vaghezza** in merito a tale figura, ad esempio in relazione alle caratteristiche che tale profilo debba avere, i criteri di selezione e la procedura da seguire, nonché l’organismo responsabile di tale nomina.

Si propone che il testo sia modificato prevedendo la **necessaria presenza di un rappresentante legale** in ogni procedura che possa avere conseguenze legali per il minore.

Il decreto legge ha disposto (con l’art. 11, comma 1, lettera i) la modifica dell’art. 28, commi 1 e 2 che prevede l’applicazione delle procedure accelerate e le relative eccezioni

Tale modifica non categorizza le esclusioni dalle procedure accelerate prevedendo per i minori l’applicazione di tale procedura nei casi previsti dal Regolamento procedure all’articolo 42 par. 3 lettera a, b, c, d, e.

Si ritiene opportuno che l'Italia sia avvalga della facoltà, prevista dalla citata disposizione del Regolamento procedure, di non applicare in nessun caso la procedura accelerata e la procedura di frontiera ai minori stranieri non accompagnati e alle famiglie con minori in quanto detta procedura non appare idonea a rispondere a tutelare tali situazioni.

6. Accertamenti sul territorio e riammissione verso altri Paesi UE

Il decreto Legge ha disposto (con l'art. 12, comma 2, lettera a) la modifica dell'art. 10, commi 2 lettere a) e b-bis) 2-ter, 2-quater, 6 e l'introduzione dei commi 1.2 e 2-septies all'art. 10.

Relativamente al comma 1.2 il decreto recepisce la previsione opzionale prevista dall'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2024/1356, finalizzata all'introduzione di meccanismi di snellimento delle attività di screening nel caso in cui lo straniero possa essere trasferito in altro Stato membro in virtù di accordi o intese bilaterali o nell'ambito del quadro della cooperazione bilaterale o in attuazione della procedura di cui all'articolo 23-bis del regolamento (UE) 2016/399;

Una delle maggiori **criticità** è la previsione per la quale sarà lo Stato di destinazione a farsi carico della procedura di screening. Questa disposizione solleva preoccupazioni significative, perché richiama pratiche già osservate in passato, come quelle avvenute lungo la rotta balcanica, dove accordi di riammissione tra Stati membri hanno spesso portato a trasferimenti rapidi e non adeguatamente monitorati. Il rischio, in questi casi, è che si realizzino **valutazioni sommarie delle situazioni individuali e respingimenti indiretti (refoulement)**, soprattutto laddove lo Stato verso cui viene effettuato il trasferimento non garantisca standard adeguati di tutela dei diritti fondamentali o procedure eque per l'accesso alla protezione internazionale.

Pertanto si propone di recepire l'opzione più favorevole prevista dall'art 7 Regolamento accertamenti 1356/2024, per evitare il rinvio di un cittadino di paese terzo verso un altro Stato membro in forza di accordi bilaterali e garantire l'espletamento della procedura di screening sul territorio italiano.

7. Rischio di fuga: criteri normativi e profili di illegittimità

il Decreto Legge ha disposto (con l'art. 10, comma 1, lettera c) l'introduzione dell'art. 5-sexies DLGS 142/15.

L'articolo 5 sexies del D.Lgs. 142/2015, in attuazione della Direttiva Accoglienza, individua i criteri per la valutazione del rischio di fuga. Tuttavia, alcuni criteri risultano assai problematici sotto il profilo giuridico e applicativo.

Si evidenzia in particolare

- la eccessiva vaghezza di alcuni criteri (es. "mancata cooperazione"), che non garantiscono prevedibilità e uniformità applicativa.

- l'inclusione di elementi che attengono a condizioni personali e non a condotte (es. mancanza di passaporto).
- Contraddittorietà del criterio relativo alla mancanza di domicilio affidabile considerato che è obbligo dello Stato quello di garantire l'accoglienza.

Si sottolinea che, anche se il diritto dell'Unione non fornisce una definizione puntuale di "rischio di fuga", lasciando ampio margine agli Stati membri, la ratio della norma appare evidente, anche alla luce del considerando 23 della Direttiva (UE) 1346/2024 (Accoglienza) richiama **la necessità di una condotta deliberata**, elemento non adeguatamente riflesso nella normativa nazionale.

Si propone pertanto di:

- **Eliminare i criteri, evidentemente impropri e in possibile contrasto con il diritto unionale, quelli relativi alla mancanza di passaporto e all'assenza di domicilio affidabile.**
- **Riformulare i criteri relativi alla condotta del richiedente, come quello della mancata cooperazione, in modo da ancorarli a comportamenti concreti e verificabili, evitando impropri automatismi.**

8. "Luogo specifico", zone di frontiera e restrizione della libertà personale

Il Decreto Legge in esame ha disposto (con l'art. 10, comma 1, lettera c) l'introduzione dell'art. 5-ter DLGS 142/15.

La nozione di "luogo specifico" prevista dall'art. 5-ter presenta **un significativo grado di indeterminatezza**, sia sotto il profilo dell'individuazione territoriale dei luoghi interessati, sia con riferimento alla natura e all'intensità delle misure applicabili. Le disposizioni possono infatti riguardare tanto i richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera quanto quelli inseriti in procedure ordinarie o accelerate.

Ulteriori criticità derivano dal comma 3 del medesimo articolo, che prevede l'impiego di strumenti di geolocalizzazione dei richiedenti protezione internazionale, senza definire in modo sufficientemente chiaro limiti, presupposti e garanzie applicative.

I principali profili critici riguardano:

- Configurazione di forme di trattenimento di fatto, in assenza delle garanzie costituzionali e giurisdizionali previste per le misure restrittive della libertà personale.
- Assenza di criteri normativi chiari per l'individuazione delle "zone di frontiera" da parte del Ministero dell'Interno ai sensi dell'art. 28-bis, nelle quali possono essere localizzati i "luoghi specifici" destinati ai richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera.
- Possibile inclusione, nella prassi amministrativa, di aeroporti o altri spazi analoghi che la giurisprudenza costituzionale e sovranazionale ha già qualificato come contesti suscettibili di integrare una forma di trattenimento.

- Introduzione di misure di geolocalizzazione che possono incidere significativamente sulla libertà di movimento e sulla vita privata dei richiedenti, senza una disciplina dettagliata delle relative garanzie.

Si sottolinea come la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea richiede che la qualificazione di una misura come restrittiva della libertà personale sia valutata sulla base di elementi sostanziali, tra cui durata, natura, effetti e intensità delle limitazioni imposte.

Si propone pertanto di introdurre nel decreto legge una specifica previsione normativa finalizzata a:

- **prevedere che la “zona di frontiera” non possa essere individuata in un’area territoriale inferiore a quella della prefettura competente, assicurando un margine minimo effettivo di libertà di circolazione;**
- **introdurre criteri normativi chiari, oggettivi e verificabili per l’individuazione delle aree idonee all’applicazione delle misure previste dall’art. 5-ter;**
- **escludere l’utilizzo di strutture o spazi che, per caratteristiche materiali, organizzative o funzionali, determinino una restrizione della libertà personale assimilabile al trattenimento;**
- **specificare limiti, condizioni, durata e garanzie giurisdizionali delle misure di geolocalizzazione, nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e tutela dei dati personali.**

9. Consulenza legale e recepimento parziale della normativa europea

La consulenza legale, nozione del tutto distinta da una semplice informazione legale, rappresenta un elemento essenziale di bilanciamento rispetto alla compressione delle garanzie procedurali nelle procedure accelerate e di frontiera. Si richiama in particolare quanto disposto dal Regolamento (UE) 1348/2024 che all’articolo 15 par. 1 prevede che *“Il richiedente ha diritto di consultare in maniera effettiva un consulente legale o altro consulente sugli aspetti relativi alla domanda in tutte le fasi della procedura”*.

L’attività di consulenza legale individuale rappresenta un’attività complessa che riguarda la fornitura di indicazioni e di una spiegazione riguardo alla procedura amministrativa, comprese informazioni su diritti e obblighi durante tale procedura; la prestazione di assistenza in merito alla formalizzazione della domanda, sulle diverse procedure a norma delle quali la domanda può essere esaminata e i motivi di applicazione di tali procedure; sulle norme relative all’ammissibilità di una domanda; sulle questioni giuridiche che sorgono nel corso della procedura, comprese informazioni sui mezzi d’impugnazione della decisione di rigetto di una domanda.

L’assenza, nel D.L. 100/26 di qualsiasi disposizione sull’effettiva realizzazione della consulenza legale rappresenta **una seria elusione** degli obblighi previsti dal diritto dell’Unione e **determina una chiara compromissione delle garanzie procedurali** in ogni fase del procedimento di esame della domanda di protezione internazionale.

Si propone pertanto di inserire nel D.L. 100/26 una disposizione che introduca l'obbligo per l'Amministrazione di adottare entro termini tassativi opportuni atti regolamentari con i quali assicurare l'erogazione della consulenza legale nei riguardi dei richiedenti protezione internazionale.

10. Formazione del personale e formalizzazione delle domande

L'effettività del sistema dipende in modo significativo dalla formazione del personale coinvolto nelle diverse fasi della procedura. Si evidenzia tuttavia nel testo del decreto legge l'assenza di disposizioni sulla formazione obbligatoria e specialistica e dei codici di condotta in specifico riferimento alla riservatezza e conflitto di interesse con il rischio di applicazioni disomogenee e non conformi agli standard europei.

Dati empirici mostrano un ricorso significativo all'assistenza legale esterna da parte di persone provenienti dal sistema di accoglienza, a dimostrazione delle difficoltà nella fase di formalizzazione.

Si propone pertanto di prevedere obblighi di formazione iniziale e continua, con finanziamento strutturale rivolti ad enti convenzionati (es. patronati, centri di accoglienza) nella formalizzazione delle domande, garantendo standard qualitativi adeguati.

11. Possibili profili di incostituzionalità relativi alle disposizioni sul processo stralcio nelle sezioni specializzate

L'art. 16 del d.l. che prevede l'istituzione di uffici del processo stralcio nelle sezioni specializzate per l'immigrazione dei tribunali ordinari appare viziato da diversi possibili profili di illegittimità costituzionale, perché in realtà oltre a prevedere al comma 9 per soli tre mesi l'uso di risorse aggiuntive di personale ausiliario negli uffici del processo, prevede soprattutto nei restanti commi la facoltà del presidente di ogni sezione (in nome dell'esigenza di ridurre l'arretrato e di rendere disponibili risorse per le nuove imponenti esigenze) di destinare nuovi magistrati onorari tratti dai giudici di pace, appositamente formati allo scopo, per la durata di tre anni il giudizio sui ricorsi giurisdizionali presentati prima del 12 giugno 2026.

Si individuano nel testo normativo i seguenti seri profili critici:

a) violazione del divieto di distogliere chiunque dal giudice naturale precostituito per legge (art. 25, comma 1 Cost.), poiché la composizione diversa del giudice (da magistrato onorario a magistrato onorario) decisa dalla legge dopo il deposito del ricorso giurisdizionale ne può condizionare lo svolgimento e l'esito

b) violazione della riserva di legge in materia di istituzione e regolazione dei magistrati che esercitano la funzione giurisdizionale (art. 102, comma 1 Cost.), essendo lasciata alla discrezione di ogni presidente di sezione la decisione se aggregare o no i giudici onorari di pace

c) violazione del divieto di istituire nuovi giudici speciali o giudice straordinari (art. 102 Cost.)

d) violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), perché ricorsi giurisdizionali su materia identica sarebbero giudicati da giudici con preparazione del tutto diversa (e con esiti prevedibilmente diversi) a seconda che siano stati presentati prima o dopo il 12 giugno 2026.

Si osserva che l'introduzione dei giudici onorari nelle sezioni specializzate sarebbe conforme all'art.102 della Costituzione soltanto se fossero sempre assunti per concorso sulla base di documentata pregressa esperienza nel settore del diritto degli stranieri, del diritto di asilo e della cittadinanza e fossero addetti stabilmente a tutte le cause oggetto dei giudizi delle sezioni specializzate e non soltanto per i giudizi in materia di protezione internazionale e menchemeno per giudicare i soli ricorsi presentati prima del 12 giugno 2026.

Si propone pertanto di modificare radicalmente l'articolo 16 del DL 100/26 prevedendo la presenza stabile di giudici onorari nominati per concorso tra giuristi specializzati in diritto degli stranieri, dell'immigrazione, della cittadinanza, della protezione internazionale e dei diritti umani. Ciò sia al fine di evitare pronunce di incostituzionalità della norma de quo intervenendo invece in modo organico e lungimirante su una materia nella quale la carenza di personale presso gli uffici giudiziari è notoriamente cronica.