

Il nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo: quale ruolo per il giudice?



di Fabrizio Alessandria

Giudice del Tribunale di Torino

It

L'articolo si propone di esaminare il nuovo pacchetto di norme europee in materia di immigrazione, che prende il nome di "Patto sulla migrazione e l'asilo". L'obiettivo del legislatore eurounitario è dichiaratamente quello di rendere più efficiente la gestione dei flussi migratori, senza comprimere i diritti individuali delle persone migranti. Le nuove norme entreranno in vigore il 12 giugno 2026, ma – al di là degli obiettivi dichiarati – è già possibile individuare alcuni principali "nodi critici": l'aumento del ricorso alle procedure accelerate; la previsione di una finzione di non ingresso nel territorio dell'Unione; la riduzione dei casi di effetto sospensivo automatico del ricorso giurisdizionale; il rafforzamento dei concetti di Paese di origine sicuro e, soprattutto, di Paese terzo sicuro, con la conseguente facoltà di "esternalizzare" le procedure di asilo. Questi temi impongono di interrogarsi sul ruolo che il giudice sarà chiamato a svolgere nel nuovo assetto normativo, alla luce della persistente esigenza di garantire che le nuove regole procedurali risultino conformi ai principi fondamentali del diritto costituzionale e internazionale.



Eng

This article examines the new set of EU provisions on immigration law, known as the "Pact on Migration and Asylum". The stated objective of the EU legislature is to manage migration flows more efficiently, without restricting the individual rights of migrants. The new rules will enter into force on 12 June 2026; however – notwithstanding these declared aims – it is already possible to identify several significant critical issues. These include the expansion of accelerated examination procedures; the introduction of a legal fiction of non entry into EU territory; the reduction of the suspensive effect of appeals; and the broadening of the notions of safe country of origin and, most notably, safe third country, which entails the possibility of "externalising" asylum procedures. These developments raise complex questions regarding the role of judges in the new legal framework, in light of the continuing need to ensure that the new rules remain firmly grounded in constitutional principles and in international law.



Immigrazione

Sommario

1. Introduzione – 2. Il nuovo regime delle procedure accelerate – 3. Le procedure di frontiera (screening e finzione di non ingresso) – 4. Paesi di origine sicuri e Paesi terzi sicuri – 5. Il sindacato giurisdizionale sul Patto: considerazioni conclusive

1. Introduzione

Il 14 maggio 2024 il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, che entrerà in vigore il 12 giugno 2026.¹ Si tratta di una riforma che incide sull'intero sistema europeo comune di asilo (CEAS), introducendo un pacchetto integrato di norme con la dichiarata finalità di *"rendere ancora più efficace la gestione delle sue frontiere esterne e istituire procedure rapide ed efficienti per l'asilo e il rimpatrio, disponendo nel contempo garanzie solide"*.²

Lo strumento prescelto dal legislatore europeo per introdurre la riforma è principalmente quello del regolamento, cioè di un atto di legge avente effetto diretto nei singoli ordinamenti nazionali. Si tratta di una scelta coerente con l'obiettivo di armonizzare i criteri per la concessione della protezione internazionale e introdurre standard procedurali uniformi. La complessità della sfida sta però nella ricerca di un equilibrio tra le esigenze di gestione dei flussi migratori e le esigenze di tutela dei diritti delle persone migranti: non vi è dubbio, infatti, che le nuove procedure amministrative dovranno essere interpretate e applicate nel pieno rispetto dei trattati internazionali, del diritto umanitario e dei principi generali del diritto internazionale, primo fra tutti il divieto di *refoulement*.³

In questa prospettiva, l'articolo si pone l'obiettivo di analizzare le principali innovazioni introdotte dal Patto europeo sulle migrazioni e l'asilo, con particolare attenzione alle nuove ipotesi di esame accelerato delle domande di asilo e alle procedure di frontiera. L'analisi si muoverà dal punto di osservazione del giudice nazionale, al quale si ritiene che spetterà il compito di verificare la compatibilità del nuovo assetto con i principi costituzionali in materia di asilo e con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

2. Il nuovo regime delle procedure accelerate

L'entrata in vigore del Regolamento Ue 2024/1348 (c.d. Regolamento Procedure), che abroga e sostituisce la Direttiva 2013/32/Ue, segna un passaggio di forte discontinuità nel sistema europeo delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale. Il mutamento della fonte da direttiva a regolamento non ha infatti un significato meramente formale, ma incide sull'equilibrio tra uniformazione delle garanzie e autonomia procedurale degli Stati membri, riducendo gli spazi di adattamento nazionale e imponendo una disciplina direttamente applicabile e fortemente tipizzata.

Il nuovo assetto procedurale si caratterizza per la rigidità delle sequenze di accesso alla procedura, la perentorietà dei termini e la centralità di modelli decisionali accelerati e preliminari, con un aumento dei casi di inammissibilità senza pieno esame del merito. In questo contesto, la procedura di frontiera e il ricorso a criteri oggettivizzati (come il riferimento ai Paesi sicuri o al tasso statistico di riconoscimento) assumono un ruolo strutturale, trasformando la procedura in uno strumento di filtro all'ingresso nel territorio dell'Unione. Il baricentro del sistema si sposta così dalla tutela individuale alla gestione efficiente dei flussi, con possibile compressione delle garanzie difensive⁴ e con un conseguente rafforzamento del ruolo del giudice nazionale quale garante ultimo dell'effettività del diritto d'asilo.

Tanto premesso, il Regolamento Procedure disciplina in maniera analitica l'intera pro-

cedura amministrativa, cui è dedicato il capo III. La precisa individuazione delle varie fasi della procedura è coerente con la scelta dello strumento regolamentare, per sua natura direttamente applicabile. L'accesso alla procedura (capo III, sezione I) si articola in una sequenza di tre fasi, e a ciascuna di esse viene assegnato un "termine di fase". La prima fase è quella di presentazione della domanda di protezione internazionale (art. 26). Il Regolamento stabilisce espressamente che la volontà di ottenere protezione internazionale può essere manifestata in qualsiasi forma: a tal fine, è determinante l'espressione da parte del richiedente del timore di essere perseguitato in caso di ritorno nel Paese d'origine.⁵

La seconda fase è quella di registrazione della domanda. L'art. 27 par. 1 del Regolamento Procedure stabilisce che *"le autorità competenti per la registrazione delle domande ... registrano la domanda prontamente e, in ogni caso, entro cinque giorni dalla data in cui è stata fatta"*. La norma precisa inoltre che la registrazione deve essere eseguita utilizzando le informazioni che provengono dal "modulo consuntivo" di cui all'art. 17 del Reg. 2024/1356 (Regolamento Accertamenti): corollario di tale previsione è la necessità per il giudice di valutare che le informazioni contenute nel "modulo consuntivo" siano state assunte in modo legittimo, nel rispetto degli obblighi informativi imposti dall'art. 11 del Regolamento Accertamenti nell'ambito della procedura di *screening* (cfr. *infra* par. 3). La terza fase è quella di formalizzazione della domanda.⁶ L'art. 28 par. 1 del Regolamento Procedure stabilisce che *"il richiedente formalizza la domanda presso l'autorità competente dello Stato membro in cui è fatta domanda quanto prima ed entro 21 giorni a decorrere dalla data in cui è stata registrata"*. In dottrina, si è ravvisata l'esistenza di una differenza sostanziale tra le fasi di registrazione e formalizzazione della domanda: la registrazione, infatti, costituisce un onere a carico della pubblica amministrazione, che è tenuta a raccogliere i dati del richiedente asilo e a fornirgli le informazioni ai sensi dell'art. 8;⁷ al contrario, la formalizzazione della domanda entro il suddetto termine di 21 giorni costituisce un onere a carico del richiedente, la cui domanda – in caso di mancata tempestiva formalizzazione – sarà considerata implicitamente ritirata ai sensi dell'art. 41, par. 1(a).⁸

Il capo III sezione II disciplina la "procedura d'esame", ribadendo innanzitutto la necessità di un esame individuale di ciascuna domanda di protezione internazionale. L'art. 35 stabilisce la durata della procedura di esame, che viene individuata in sei mesi per le domande trattate secondo la procedura ordinaria (art. 35 par. 4) e in tre mesi (art. 35 par. 3) per le domande decise con procedura d'esame accelerata.

Nella prospettiva del giudicante, si segnala come di particolare interesse la disposizione di cui all'art. 35 par. 1, che testualmente afferma: *"la domanda non è considerata ammissibile unicamente sulla base del fatto che non è stata adottata alcuna decisione sull'ammissibilità entro i termini di cui al presente paragrafo e al paragrafo 2"* (si fa riferimento a termini abbreviati per la decisione sull'ammissibilità delle domande di protezione internazionale in casi particolari, pari rispettivamente a dieci giorni e due mesi). Questa previsione offre lo spunto per ragionare sulle conseguenze della violazione dei "termini di fase" previsti dal Regolamento per l'esame delle domande di asilo in forma accelerata.

Nel sistema vigente, la Corte di cassazione ha affermato la perentorietà dei termini per l'esame con procedura accelerata previsti dall'art. 28-bis d.lgs. n. 25/2008.⁹ In sede di prima interpretazione, e in attesa della normativa italiana di attuazione, pare dunque ragionevole ritenere perentori anche i termini per l'esame accelerato nel merito della domanda, mentre devono considerarsi ordinatori i soli termini per la decisione sull'ammissibilità, espressamente qualificati come tali dall'art. 35 par. 1 del Regolamento Procedure.

Ragionando da questa angolazione, il termine rilevante ai fini del valido espletamento della procedura accelerata sarà quello di tre mesi previsto dall'art. 35 par. 3: decorso inutilmente tale termine dalla formalizzazione della domanda, dovrebbero quindi tor-

nare applicabili le regole della procedura ordinaria, a cominciare dall'effetto sospensivo automatico del ricorso ai sensi dell'art. 68 par. 2 del Regolamento Procedure. La stessa conclusione può prospettarsi anche in caso di violazione dei termini accelerati di registrazione e formalizzazione della domanda, in continuità con i principi affermati dalla giurisprudenza di merito nell'interpretazione dell'art. 26 d.lgs. n. 25/2008.¹⁰

Si precisa che la conseguenza del ripristino della procedura ordinaria non discende da un automatismo testuale del Regolamento, ma si impone quale esito di un'interpretazione conforme ai principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di diritto a un ricorso effettivo,¹¹ nonché dalla Corte di cassazione nella richiamata sentenza n. 11399/2024. Poiché il Regolamento non disciplina espressamente la sanzione per la violazione dei termini di fase, l'unica lettura compatibile con l'effettività della tutela sembra essere quella che riconduce la domanda al regime ordinario, con riespansione delle relative garanzie processuali. Questa soluzione interpretativa appare l'unica idonea a evitare che la compressione dei termini si traduca in una sostanziale elusione del diritto a un ricorso effettivo.

Per contro, come detto, non dovrebbe assumere rilievo la violazione dei termini (più brevi) previsti dall'art. 35 par. 1 e par. 2 per l'esame sull'ammissibilità della domanda, che sono dunque da intendersi quali aventi natura ordinatoria in forza della richiamata disposizione di cui all'art. 35 par. 1.¹² La natura ordinatoria di tali termini trova giustificazione nella diversa finalità della procedura di ammissibilità, che si colloca in una fase preliminare rispetto al (meramente eventuale) esame del merito.¹³ Ciò non toglie, tuttavia, che il nuovo assetto ponga interrogativi rilevanti sul piano dell'effettività dei rimedi giurisdizionali, potendo in astratto ipotizzarsi il protrarsi della fase di decisione sull'ammissibilità anche oltre i termini normativamente previsti, in assenza di espressi meccanismi sanzionatori.

Si richiama, inoltre, l'attenzione sulla diversa natura della procedura accelerata e della decisione sull'ammissibilità della domanda di protezione internazionale.

La procedura accelerata, prevista dall'art. 42, è finalizzata all'esame nel merito della domanda, ma si svolge entro termini più ristretti rispetto alla procedura ordinaria. Al contrario, la decisione di ammissibilità rappresenta una modalità di definizione anticipata del procedimento, che non comporta un esame approfondito del merito, salvo che il richiedente adduca *"motivazioni che spieghino perché i motivi di inammissibilità di cui all'articolo 38 non si applicherebbero al suo caso"* (art. 11): la possibilità di addivenire a una decisione sull'ammissibilità quale alternativa all'ordinaria procedura di esame del merito è così limitata ai casi tassativamente previsti dall'art. 38, come il rimpatrio verso un Paese terzo sicuro, la domanda reiterata o la protezione già riconosciuta da altro Stato membro. In sintesi, la deroga all'esame individuale nel merito è consentita solo in circostanze eccezionali e ben definite dal legislatore europeo, a tutela del diritto a un ricorso effettivo.

Tornando alla disciplina delle procedure di esame accelerate, l'art. 42 del Regolamento Procedure individua i casi in cui l'autorità accertante accelera l'esame nel merito della domanda, vale a dire: provenienza da un Paese di origine sicuro; presenza di incoerenze nel racconto; tasso statistico di riconoscimento inferiore al 20%; domande reiterate dichiarate ammissibili. In tale contesto, appare probabile che le ipotesi più ricorrenti di applicazione della procedura accelerata saranno quella di provenienza del ricorrente da un Paese sicuro (che sarà oggetto di autonoma analisi al par. 4) e quella di domanda presentata da richiedenti provenienti da Paesi il cui tasso medio annuo europeo di riconoscimento delle domande di protezione internazionale non è superiore al 20%.

Con riferimento a tale ultima ipotesi, si ritiene che il controllo giurisdizionale sia significativamente limitato dall'automatismo dell'appartenenza dello straniero a quello Stato. Ciò non esclude ovviamente il permanere di un sindacato giurisdizionale, imposto dall'art. 47 della Carta di Nizza, che assicura il diritto a un rimedio effettivo. Tale esigenza di effettività trova una specifica declinazione nell'art. 43 par. 1(j), che impone agli Stati di discostarsi da questo automatismo se *"il richiedente appartiene a una categoria*

di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20%": si ritiene pertanto che il ruolo del giudice si sposterà sul terreno delle eccezioni individuali, nel senso che dovrà essere oggetto di valutazione la mancata applicazione delle eccezioni individuali o generali nel singolo caso concreto.¹⁴ Rimane aperta la questione sulla possibilità per il giudice di accertare d'ufficio l'appartenenza del ricorrente alle suddette categorie di persone con particolari esigenze di protezione, in applicazione del generale dovere di cooperazione istruttoria,¹⁵ ovvero se sia necessaria l'allegazione di parte.

È evidente il "cambio di paradigma" rispetto alla previgente normativa, ed è altrettanto evidente la complessità del compito che sarà affidato agli organi giurisdizionali, i quali saranno chiamati a decidere (spesso già nella fase della sospensiva)¹⁶ questioni di merito relative alla posizione individuale del ricorrente.

3. Le procedure di frontiera (screening e finzione di non ingresso)

Tra le varie ipotesi di esame accelerato delle domande di protezione internazionale, merita particolare attenzione la nuova "procedura di asilo alla frontiera" di cui all'art. 43 del Regolamento Procedure: si tratta di una procedura "fluida"¹⁷, applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi che entrano senza autorizzazione nel territorio dell'Unione.

La procedura di frontiera comprende tre fasi distinte, disciplinate da distinti strumenti normativi ma strettamente connesse tra loro: la fase degli accertamenti preliminari all'ingresso (disciplinata dal Regolamento Ue 2024/1356 in materia di accertamenti, c.d. Regolamento Accertamenti); la fase della procedura di asilo (disciplinata dal Regolamento Ue 2024/1348, c.d. Regolamento Procedure); e, se del caso, la fase della procedura di rimpatrio rapido, da svolgersi direttamente alla frontiera (disciplinata dal Regolamento Ue 2024/1349 in materia di rimpatri, c.d. Regolamento Rimpatri).

Nel corso dell'intera procedura di frontiera, la persona si trova in una condizione giuridica peculiare, caratterizzata dalla "finzione di non ingresso" nel territorio dello Stato membro. Ciò significa che la persona migrante, pur essendo fisicamente presente in luoghi situati presso la frontiera o nelle sue immediate vicinanze, viene giuridicamente considerata come "mai entrata" nel territorio dell'Unione.¹⁸ Questo *status* produce conseguenze rilevanti sul piano delle libertà individuali: il Regolamento Accertamenti impone infatti al cittadino di Paese terzo di rimanere "a disposizione delle autorità competenti" nei luoghi designati per l'espletamento degli accertamenti (art. 6), al fine di prevenire il rischio di fuga, minacce alla sicurezza interna o pericoli per la salute pubblica. Pur non trattandosi formalmente di un'ipotesi di trattenimento, è indubbio che la nuova normativa introduca una forma di contenimento spaziale e funzionale che incide in modo significativo sulla libertà di movimento della persona.¹⁹

Dal punto di vista contenutistico, gli accertamenti si svolgono in un arco temporale estremamente ridotto²⁰ e comprendono una serie di verifiche: identificazione, raccolta dei dati biometrici, controllo preliminare dello stato di salute e delle eventuali vulnerabilità, nonché un controllo di sicurezza volto ad accertare eventuali minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

La fase degli accertamenti preingresso (c.d. *screening*) assume un ruolo cruciale nell'architettura del nuovo Patto, svolgendo una funzione di "spartiacque". È infatti nella fase di *screening* che si distingue tra chi sarà avviato verso la procedura di asilo e chi, non avendo presentato domanda, sarà indirizzato alla procedura di rimpatrio. Inoltre, per coloro che abbiano chiesto protezione internazionale, le informazioni raccolte in questa fase saranno decisive per stabilire se l'esame dovrà avvenire nel merito, nelle forme della procedura ordinaria o accelerata, oppure essere limitato alla sola ammissibilità della domanda.

In questa prospettiva, si ritiene che assumeranno rilievo particolare gli esiti degli ac-

certamenti relativi alle condizioni di salute e alle eventuali vulnerabilità, che dovranno pertanto essere oggetto di un vaglio rigoroso da parte dell'autorità accertante.²¹

Sul piano della tutela giurisdizionale, il Reg. 2024/1356 non prevede alcun mezzo di ricorso diretto contro l'esito degli accertamenti. L'unica garanzia accordata al cittadino di Paese terzo consiste nella possibilità di prendere visione delle informazioni contenute nel "modulo consuntivo" redatto dalle autorità (art. 17) e di segnalarne eventuali inesattezze prima che esso sia trasmesso all'autorità competente per la fase successiva. In altri termini, il Regolamento Accertamenti non assicura alcuna forma di controllo giurisdizionale rispetto alla decisione, implicita ma sostanziale, di incanalare la persona verso la procedura di asilo (accelerata o ordinaria) o verso quella di rimpatrio. L'assenza di un rimedio immediato all'esito della procedura di *screening* si giustifica comunque in considerazione della natura endoprocedimentale degli accertamenti: la tutela giurisdizionale rimane infatti garantita all'esito dell'intera procedura, mediante il ricorso contro la decisione di diniego della protezione internazionale o contro la decisione di rimpatrio. Ne consegue che, pur in assenza di un'immediata impugnabilità autonoma dello *screening*, il controllo del giudice è destinato a riemergere in via indiretta, attraverso il sindacato sulla decisione finale e sui relativi presupposti procedimentali, ogniqualvolta l'esito degli accertamenti abbia inciso sulla scelta della procedura, sull'accesso all'esame nel merito o sull'attivazione della procedura di rimpatrio.²²

In materia di giustiziabilità della procedura di *screening*, le principali questioni aperte riguardano dunque: (i) le modalità con cui assicurare tutela giurisdizionale rispetto alle violazioni delle garanzie procedurali consumatesi nella fase degli accertamenti; e (ii) le conseguenze giuridiche dell'accertamento di un'eventuale violazione.

Per quanto attiene al primo profilo, possono individuarsi possibili violazioni della procedura di accertamento laddove il migrante non sia stato adeguatamente informato,²³ o non gli sia stato consentito di rappresentare utilmente la propria situazione personale (per esempio, con riferimento alle sue condizioni di salute o di vulnerabilità). L'informativa dovrà comprendere tutti gli elementi essenziali affinché sia consentito al migrante un esercizio consapevole del proprio diritto alla protezione internazionale, in quanto la mancanza di una completa informazione *ex ante* comprometterebbe l'effettività della partecipazione.²⁴ La valutazione giudiziale sul rispetto della procedura di *screening* dovrà avvenire in fase di decisione sulla richiesta di sospensiva, ovvero – in caso di esecuzione immediata del rimpatrio o di trattenimento – nel corso del procedimento di convalida.

Le conseguenze ipotizzabili laddove siano accertate violazioni nella procedura di *screening* sono molteplici. In particolare, l'accertamento di una violazione delle corrette procedure di *screening* (ad esempio, la mancata individuazione di una condizione di vulnerabilità) potrebbe avere la conseguenza di ricondurre l'esame della domanda alla procedura ordinaria, con conseguente effetto sospensivo automatico della decisione di rigetto (altrimenti escluso ai sensi dell'art. 68 par. 3 del Regolamento Procedure), in applicazione dei principi espressi dalla Corte di cassazione, Sezioni Unite, nella richiamata sentenza n. 11399/2024, che costituisce un precedente interno conforme ai principi del diritto dell'Unione.²⁵

4. Paesi di origine sicuri e Paesi terzi sicuri

La questione dei Paesi di origine sicuri ha assunto un rilievo centrale nella giurisprudenza nazionale a partire dalla prima applicazione del d.l. n. 20/2023 (c.d. decreto Cutro), specie dopo i provvedimenti del Tribunale di Catania del settembre 2023 e la disapplicazione, da parte del Tribunale di Firenze, del decreto ministeriale 17 marzo 2023 in relazione alla Tunisia. In tali pronunce, la verifica della sicurezza del Paese di origine è stata ricondotta al nucleo essenziale del diritto a un ricorso effettivo, attribuendosi al giudice un controllo non meramente formale sulla fonte di designazione.²⁶

Nella disciplina previgente, la Direttiva 2013/32/UE e il relativo Allegato I individuavano

i criteri sostanziali per qualificare uno Stato come Paese di origine sicuro, richiedendo una valutazione del quadro normativo, della sua applicazione e della situazione politico-sociale generale, con particolare attenzione al rischio di persecuzioni o trattamenti inumani o degradanti. In tale contesto si è consolidata la giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha attribuito rilievo decisivo alle eccezioni territoriali e personali: la sentenza *CV c. Rep. Ceca* del 4 ottobre 2024 (causa C406/22) ha escluso la legittimità di designazioni indifferenziate in presenza di aree non sicure; la sentenza *Alace e Canpelli c. Italia* del 1° agosto 2025 (cause riunite C758/24 e C759/24) ha poi negato che un Paese possa essere considerato solo parzialmente sicuro o sicuro per alcune sole categorie di persone.²⁷ Conseguentemente, la valutazione giudiziale del Paese di origine sicuro non poteva ridursi a una mera presa d'atto della fonte di designazione, imponendo un controllo sostanziale ed *ex nunc*.

L'entrata in vigore del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo non determina il venir meno della rilevanza giuridica del concetto di "Paese di origine sicuro", ma ne modifica profondamente il contesto applicativo e, per quanto qui interessa, i margini del sindacato giurisdizionale. In particolare, il nuovo Regolamento Procedure introduce nuove ipotesi di applicazione delle procedure accelerate, sganciate dall'inclusione dello Stato di origine in elenchi di Paesi sicuri poiché fondate su criteri statistici o oggettivizzati,²⁸ così riducendo la centralità del concetto di Paese di origine sicuro.

Tanto premesso, gli artt. 61 e 62 del Regolamento Procedure prevedono la designazione dei Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, anche con eccezioni territoriali o personali, con ciò superando *ex professo* le richiamate pronunce della Corte di Giustizia. Inoltre, il Regolamento Ue 464/2026, approvato il 24 febbraio 2026, ha già modificato il Regolamento Procedure, aggiungendovi l'Allegato II che istituisce una lista comune Ue di Paesi sicuri.

Nel mutato contesto normativo, si ritiene dunque che il tradizionale potere di disapplicazione diffusa del giudice nazionale subirà una fisiologica contrazione, in quanto la fonte della designazione non è più riconducibile all'ordinamento interno. Resta ovviamente fermo il sindacato sulle eccezioni individuali;²⁹ ma, quanto alla validità della designazione europea, il controllo giurisdizionale sarà (eventualmente) destinato a esplicarsi attraverso il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Giova rimarcare che la necessità per il giudice nazionale di accertare la sussistenza di eccezioni personali – con conseguente venir meno della presunzione di sicurezza nel singolo caso concreto – potrà sorgere sin dalla decisione sulla sospensiva: da qui la difficile "sfida" di contemperare esigenze di tutela dei richiedenti asilo, carichi di lavoro e celerità tipica della fase cautelare.

Ancora più netto il "cambio di paradigma" introdotto dal Regolamento Procedure con riferimento al concetto di Paese terzo sicuro, trattato agli artt. 59 e 60, così come modificati dal Regolamento Ue 2026/463 del 24 febbraio 2026.

La nuova normativa amplia in modo significativo la portata applicativa del concetto di Paese terzo sicuro. In applicazione del Patto, gli Stati membri potranno dichiarare inammissibile la domanda di protezione internazionale non solo in presenza di un legame personale tra il richiedente e il Paese terzo, ma anche in caso di semplice transito o, soprattutto, sulla base di accordi o intese conclusi dall'Unione o dagli Stati membri con paesi terzi ai sensi dell'art. 59 par. 5(b)(iii). Tali accordi potranno prevedere il trasferimento dei richiedenti asilo verso Paesi terzi che si impegnino ad esaminare le domande di protezione, anche qualora non sia possibile stabilire alcun legame tra il richiedente e il paese terzo sicuro in questione. Si pensi al recente caso del protocollo Italia-Albania.³⁰

Questa evoluzione normativa comporta un rischio concreto di "esternalizzazione" delle procedure di asilo, cioè di delega a Paesi terzi della responsabilità di esaminare le domande e garantire protezione effettiva. Il rischio è che la cooperazione con Paesi terzi,

incentivata dalla possibilità di concludere accordi anche a livello bilaterale, si traduca in una riduzione delle garanzie per i richiedenti, in particolare per quanto riguarda il diritto al ricorso effettivo, il rispetto del principio di *non-refoulement* e la tutela dei soggetti vulnerabili.

Dal punto di vista costituzionale e sistemico, come sottolineato dalla dottrina, questa strategia di esternalizzazione rischia di svuotare di contenuto il diritto d'asilo come diritto soggettivo perfetto, comprimendo l'accesso effettivo alla procedura e affidando la tutela dei richiedenti a Paesi terzi che potrebbero non offrire garanzie equivalenti a quelle richieste dal diritto Ue e internazionale.³¹

Nel nuovo quadro normativo, il ruolo del giudice nazionale in relazione all'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro risulta fortemente ridimensionato. In linea generale, il giudice non potrà sindacare nel merito la designazione di un Paese terzo sicuro effettuata sulla base di accordi o intese tra Stati membri e Paesi terzi, né sembra ipotizzabile la disapplicazione diretta degli accordi o intese. Si ritiene comunque che eventuali violazioni dei diritti fondamentali dell'Unione europea poste in essere nel Paese terzo designato come sicuro potrebbero essere censurate attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. In questo modo, il controllo giurisdizionale si sposterebbe dal piano nazionale a quello europeo, garantendo comunque una tutela minima dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo.

Resta inoltre il dovere giudiziale di verifica in ordine alla sussistenza di eccezioni individuali ai sensi dell'art. 59 par. 5(a). Tuttavia, ove siano coinvolti richiedenti rimpatriabili in Paesi terzi sicuri, la valutazione delle eccezioni individuali avverrà da una diversa prospettiva: l'eccezione personale (ad esempio, l'essere vittima di tratta) dovrà infatti essere valutata non in relazione al rimpatrio nel Paese d'origine, ma al trasferimento in un Paese terzo sicuro. In altri termini, il giudice nazionale sarà chiamato a consultare le fonti di informazione disponibili sul Paese terzo sicuro e a valutare se, in caso di trasferimento in tale Paese, il richiedente rischi di essere vittima di persecuzione per le sue caratteristiche personali.

5. Il sindacato giurisdizionale sul Patto: considerazioni conclusive

L'articolo ha inteso richiamare l'attenzione su alcuni profili critici del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, con particolare attenzione ai nuovi meccanismi procedurali (segnati da tempi ristretti, spazi decisionali compressi e forti automatismi) e al ruolo che spetterà al giudice nel mutato assetto normativo.

Il Patto ridefinisce profondamente le funzioni e le responsabilità degli organi giudicanti. Se il rafforzamento delle procedure accelerate e di frontiera, nonché dei concetti di Paese di origine sicuro e Paese terzo sicuro, tende a comprimere gli spazi del sindacato giurisdizionale sul piano strutturale, il giudice conserva un ruolo decisivo nella verifica della conformità concreta delle decisioni amministrative ai diritti fondamentali. Tale funzione sarà tanto più centrale in una fase iniziale segnata da incertezze applicative, dovute alla mancanza di un organico piano di attuazione nazionale e dei necessari decreti attuativi. In questo contesto, il giudice sarà chiamato a operare in un sistema normativo incompleto e in evoluzione, bilanciando le esigenze di efficienza procedurale con il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Il nuovo Patto affida dunque al giudice nazionale un compito tutt'altro che marginale: quello di assicurare – anche in un sistema che punta all'esternalizzazione e alla semplificazione delle procedure di asilo – il rispetto dei diritti fondamentali. Ciò nella prospettiva di evitare che l'attuazione del Patto si traduca in una riduzione sostanziale delle garanzie giurisdizionali previste dal diritto costituzionale e dell'Unione europea.

1. Il nuovo Patto si compone di nove regolamenti e una direttiva: Reg. Ue 2024/1347 (qualifiche); Reg. Ue 2024/1348 (procedure); Reg. Ue 2024/1349 (rimpatri alla frontiera); Reg. Ue 2024/1350 (reinsediamento e ammissione umanitaria); Reg. Ue 2024/1351 (gestione dell'asilo e della migrazione); Reg. Ue 2024/1352 (modifiche ai regolamenti Ue 2019/816 e 2019/818); Reg. Ue 2024/1356 (accertamenti); Reg. Ue 2024/1358 (Eurodac); Reg. Ue 2024/1359 (crisi e forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo); Direttiva Ue 2024/1346 (accoglienza).
2. Così testualmente nella Comunicazione della Commissione Ue *"Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo"* del 12.6.2024, COM(2024) 251_final.
3. Il divieto di *refoulement* è sancito, tra l'altro, dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, dall'art. 3 Cedu e dall'art. 19 della Carta di Nizza.
4. In questo senso cfr. Marin L., *"La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza"*, in *Quaderni AISDUE*, 4/2024, pp. 307-308.
5. Si richiama sul punto quanto affermato al considerando 27 del Regolamento Procedure.
6. Nel sistema italiano attualmente vigente, la fase della formalizzazione della domanda si realizza mediante la compilazione del c.d. Modello C3 presso la Questura territorialmente competente (v. art. 26 d.lgs. n. 25/2008).
7. L'art. 8 del Regolamento Procedure impone all'autorità di informare il richiedente, tra l'altro, del diritto di formalizzare la domanda, dei termini di fase e del diritto all'interprete e all'assistenza legale gratuita.
8. In questo senso, si richiama Celoria E., Garelli E., *Le nuove norme Ue del Patto europeo in materia di migrazione e asilo*, atti dell'intervento al convegno tenuto presso l'Università di Torino il 30 gennaio 2026, <https://www.asgi.it/formazione-patto-ue/>.
9. Ci si riferisce, in particolare, alla pronuncia della Corte di cassazione, Sezioni Unite, n. 11399 del 29.4.2024, nella quale si è affermato che, se le amministrazioni non rispettano tutte le articolazioni procedurali della procedura accelerata, secondo i termini e le modalità normativamente stabilite per ogni sua fase, si ripristina la procedura ordinaria, con conseguente riespansione del principio generale di sospensione automatica del provvedimento impugnato.
10. Si richiama, tra le molte, Trib. Firenze, decreto 18 aprile 2025, in proc. R.G. n. 4828/2025; in termini Trib. Bologna, decreto 4 aprile 2025, in proc. n. 3905/2025, e Trib. Torino, decreto 17 giugno 2025, in proc. R.G. n. 10839/2025, laddove si è espressamente affermato che *"il rispetto del procedimento coinvolge oltre ai termini propri della procedura accelerata (5 giorni/ 7 più 2 giorni - cfr. art 28 bis c. 1 e 2 d.lgs. 25/2008), anche quelli della fase antecedente, disciplinata dall'art. 26 d.lgs. 25/2008"*.
11. Si richiamano le sentenze della Corte di giustizia Ue, 28 luglio 2011, C69/10, *Diouf*, e 17 dicembre 2015, C239/14, *Tall*, secondo cui le violazioni procedurali devono poter essere fatte valere in sede giurisdizionale, pena la compromissione del diritto a un ricorso effettivo, anche in assenza di un espresso automatismo sospensivo previsto dal diritto dell'Unione. Nello stesso senso, la Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011, ha affermato che, ove sia dedotto un serio rischio di *refoulement* contrario all'art. 3 Cedu, il rimedio giurisdizionale deve avere effetto sospensivo in concreto, quale condizione essenziale della sua effettività.
12. Sulla valutazione di ammissibilità delle domande di protezione internazionale, in particolare nell'ambito delle procedure di frontiera, cfr. *infra* par. 3.
13. La conclusione nel senso dell'ordinarietà dei termini per la decisione sull'ammissibilità della domanda di protezione è peraltro ribadita all'art. 51 par. 1 del Regolamento Procedure, nella parte in cui si afferma che *"il mancato rispetto del termine di cinque giorni non pregiudica il proseguimento dell'applicazione della procedura di frontiera"*.
14. Sull'argomento, cfr. *inter alia* Perin G., *"Se questo è un Patto. Prime riflessioni a seguito dell'approvazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo"*, in *Questione giustizia*, speciale n. 2/2024, luglio 2024, *Immigrazione in Europa e diritti fondamentali. Quale progetto per la prossima legislatura europea?*, p. 35.
15. In proposito, si osserva che il dovere di cooperazione istruttoria gravante sull'autorità accertante non sembra essere venuto meno a seguito della riformulazione dell'art. 4 del Regolamento Qualifiche (che esclude il riferimento testuale all'obbligo dell'autorità accertante di cooperare in precedenza contenuto nella Direttiva Qualifiche), trattandosi di un corollario del diritto ad un ricorso effettivo generalmente riconosciuto nell'interpretazione giurisprudenziale (da ultimo, cfr. Corte di Giustizia Ue 1° agosto 2025, C758/24 e C759/24, *Alace e Canpelli c. Italia*, par. 81).
16. Giova rimarcarlo ancora: in caso di applicazione tempestiva della procedura accelerata il ricorso giurisdizionale non ha effetto sospensivo automatico ex art. 68(4) del Regolamento Procedure.
17. La nuova procedura di frontiera istituita dal Patto è definita *"fluida"* dalla Comunicazione della Commissione Ue *"Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo"* COM(2020) 609 final, cit., punto 2.1.
18. Sull'argomento, cfr. *inter alia* Bonetti P., *"Il diritto d'asilo nel nuovo patto europeo. Profili costituzionali"*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 4/2024, pp. 63 ss.

19. Tra i molti interventi critici, si veda in dottrina l'analisi di Celoria E., Rondine F., "Escludere e disciplinare: linee di tendenza emergenti dal Regolamento Accertamenti, dal Regolamento Procedure e dalla Direttiva Accoglienza del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo", in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 1/2025.
20. Ai sensi dell'art. 8(3) del Regolamento Accertamenti, gli accertamenti alle frontiere esterne "sono effettuati senza indugio" e devono essere in ogni caso completati entro sette giorni dal rintraccio alla frontiera esterna, dallo sbarco o dalla presentazione della domanda al valico di frontiera.
21. In questo senso, v. Bonetti P., "Il diritto d'asilo nel nuovo patto europeo. Profili costituzionali", cit., pp. 9 ss.
22. Cfr. Ferri M., "Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva tra incertezze e potenzialità: spunti da alcune delle procedure previste dal nuovo Patto", in *Quaderni AISDUE*, fascicolo Convegno Forum IFA del 6 dicembre 2024, pp. 11 ss., ove si richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui l'art. 47 della Carta non impone un ricorso contro ogni atto intermedio, purché i relativi presupposti siano contestabili con il ricorso contro la decisione finale (Cgue, 28 luglio 2011, C69/10, *Diouf*).
23. Cfr. l'art. 11 del Regolamento Ue 2024/1356, che delinea gli obblighi informativi degli Stati membri nel corso del processo di *screening*.
24. Per l'applicazione di tali principi, cfr. Corte EDU, Grande Camera, 15 ottobre 2020, *Muhammad and Muhammad c. Romania*, ric. n. 80982/12, con riferimento all'art. 1 del Protocollo n. 7 Cedu. Nella giurisprudenza italiana, cfr. Cass. n. 32070 del 20 novembre 2023, relativa alla violazione degli obblighi informativi in sede di compilazione del c.d. "foglio notizie".
25. Sul punto, si rimanda a quanto affermato *retro* al par. 2, con riferimento all'ipotizzata perentorietà dei termini di fase della procedura accelerata.
26. Si fa riferimento a Trib. Firenze, decreto 20 settembre 2023, R.G. 9787/2023, con nota di Datena N. e Vicini G., "La procedura di designazione del "paese di origine sicuro" e i poteri di valutazione del giudice ordinario", in *Sistema Penale*, 23 ottobre 2023; cfr. anche Cudia C., "Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale", in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 2/2024.
27. Sull'argomento, si rimanda a Favilli C., Marin M., "Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le sentenze CV e Alace", in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 3/2025; Pizzorno S.E., "La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024 (causa C-406/22) sui Paesi sicuri e le conseguenze sul contenzioso nazionale", in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 1/2024.
28. Si fa riferimento, in particolare, all'ipotesi di percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante pari o inferiore al 20%, introdotta dall'art. 42 par. 1(j).
29. In sostanziale continuità con l'art. 36 della Direttiva Procedure, l'art. 61 par. 5 del Regolamento Procedure prevede che "si può applicare il concetto di paese di origine sicuro solo a condizione che: ... c) il richiedente non possa fornire elementi che giustifichino il motivo per cui il concetto di paese di origine sicuro non è applicabile nei suoi confronti, nel quadro di una valutazione individuale".
30. Sull'argomento, tra i molti, cfr. Celoria E., De Leo A., "Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata", in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 1/2024.
31. In questo senso, cfr. De Bruyckere P., "Genealogy of and Futurology on the Pact on Migration and Asylum", 6 maggio 2024, <https://eumigrationlawblog.eu/genealogy-of-and-futurology-on-the-pact-on-migration-and-asylum/>.