



Memoria della CGIL su conversione in legge del Decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2026, 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.

1. Premessa e quadro normativo

1.1 Il contesto normativo

L'entrata in vigore, il 12 giugno 2026, del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo ha determinato un profondo riassetto della disciplina europea in materia di gestione delle frontiere esterne, protezione internazionale, accoglienza e rimpatri. Nella stessa data il Governo italiano ha adottato il decreto-legge n. 100/2026, recante misure urgenti per l'attuazione del nuovo quadro normativo europeo, intervenendo in maniera significativa sul Testo Unico Immigrazione (D.lgs. n. 286/1998), sul decreto legislativo n. 25/2008 relativo alle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, sul decreto legislativo n. 142/2015 concernente il sistema di accoglienza e trattenimento e sul decreto-legge n. 13/2017.

Il Decreto colloca il diritto di asilo, il diritto alla protezione internazionale in questo alveo dove la libertà personale, la tutela della salute, la dignità delle persone e il divieto di refoulement – principi tutelati dalla Costituzione italiana, dal diritto comunitario e dalle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia – rischiano di apparire come mere formalità. Se la definizione della qualifica delle persone bisognose di protezione internazionale non è stata riveduta o ridefinita, le nuove procedure rendono difficilmente esigibile l'applicazione di tali principi, oltre a generare un chiaro effetto deterrente nei confronti di chi intende richiedere protezione.

Il provvedimento rappresenta il primo intervento di adeguamento dell'ordinamento nazionale a quanto introdotto dai regolamenti europei che compongono il Patto, con particolare riferimento alle nuove procedure di screening alle frontiere, alla gestione delle domande di protezione internazionale, alle procedure accelerate e di frontiera, ai sistemi di identificazione e registrazione dei cittadini di Paesi terzi e ai meccanismi di rimpatrio.

1.2 Profili critici del metodo di recepimento e valutazione generale

Il metodo seguito dal legislatore nazionale per adeguare l'ordinamento interno alle nuove disposizioni europee suscita rilevanti perplessità.

Il decreto-legge è stato adottato senza che fosse stato preventivamente avviato un confronto con le istituzioni territoriali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile, gli operatori del settore e gli altri soggetti interessati, nonostante il periodo di due anni previsto dal legislatore europeo per la predisposizione delle misure di attuazione consentisse un percorso partecipato e trasparente.

L'utilizzo della decretazione d'urgenza ha inoltre esautorato gli spazi del dibattito parlamentare proprio su una materia che incide direttamente sull'esercizio di diritti fondamentali della persona. Tale scelta appare ancor più rilevante se si considera che erano già in corso iniziative legislative finalizzate al recepimento del Patto europeo attraverso il procedimento ordinario.

Ne consegue una disciplina caratterizzata da una forte accelerazione dei tempi decisionali e da un limitato coinvolgimento dei soggetti istituzionali e sociali maggiormente interessati all'applicazione.

Le misure e le procedure definite nel Decreto si discostano dall'impostazione prevista negli stessi Regolamenti per assumere margini di discrezionalità e operatività volti a limitare e comprimere ulteriormente libertà fondamentali e rendendo le procedure uniformate non all'attento esame individuale delle condizioni del richiedente ma a determinare modalità che rendano più automatico il suo respingimento. Questo è ciò che si ravvisa o si rischia di determinare dall'insieme delle disposizioni indicate: dallo screening, dalla detenzione amministrativa, dalla finzione di non ingresso, dalle procedure accelerate e procedure accelerate di frontiera. Una impostazione che è confermata ancora una volta anche dall'assenza di risposte strutturali relative agli organici del personale preposto delle Commissioni territoriali e della Giustizia, rispetto alla loro qualificazione, stabilizzazione dei rapporti di lavoro precari da anni e il rafforzamento in termini di figure specialistiche fondamentali nella gestione dell'asilo.

Aspetti e criticità che sono richiamate nelle analisi di seguito indicate e che riteniamo vadano modificati nell'iter di conversione del Decreto.

1.3 L'esercizio della discrezionalità riconosciuta dal diritto europeo

Uno degli aspetti maggiormente rilevanti riguarda il modo in cui il decreto ha esercitato il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri dai regolamenti europei.

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo non impone infatti un'applicazione uniforme e automatica di tutte le disposizioni, ma lascia ai singoli ordinamenti nazionali la possibilità di modulare numerosi istituti, purché siano rispettati gli standard minimi di tutela previsti dal diritto dell'Unione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dagli altri obblighi internazionali.

Si evidenzia come il Governo italiano ha frequentemente optato per le soluzioni maggiormente restrittive, privilegiando esigenze di controllo amministrativo e di sicurezza rispetto ad altre opzioni consentite dal diritto europeo che avrebbero permesso un migliore equilibrio tra efficienza delle procedure e tutela dei diritti fondamentali.

In diversi casi il decreto introduce infatti limitazioni ulteriori rispetto a quelle strettamente richieste dalla normativa europea, ampliando gli strumenti di controllo e le ipotesi di limitazione della libertà personale anche in situazioni nelle quali il legislatore europeo aveva lasciato agli Stati membri la possibilità di adottare misure meno incisive.

1.4 Il bilanciamento tra esigenze di controllo e tutela dei diritti fondamentali

L'intero impianto del decreto si fonda sul rafforzamento delle procedure di controllo nelle fasi iniziali dell'ingresso nel territorio nazionale e dell'esame delle domande di protezione internazionale.

Tale impostazione, tuttavia, pone delicati problemi di compatibilità con alcuni principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e sovranazionale.

Il diritto di asilo, la libertà personale, il diritto di difesa, la tutela della salute, il principio di non respingimento (non-refoulement), la protezione delle persone vulnerabili e il superiore interesse del minore costituiscono infatti principi che trovano riconoscimento non soltanto nella Costituzione italiana, ma anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati.

Le modifiche introdotte dal decreto incidono direttamente sulle modalità di esercizio di tali diritti, prevedendo procedure caratterizzate da termini particolarmente ridotti, un ampliamento delle ipotesi di trattenimento e una significativa anticipazione dei controlli amministrativi nella fase precedente all'ingresso nel territorio dello Stato.

Da ciò deriva l'esigenza di verificare attentamente che il necessario adeguamento alla normativa europea non determini una compressione delle garanzie costituzionali o un'applicazione automatica delle misure limitative della libertà personale, prescindendo dalla valutazione delle circostanze individuali.

Alla luce delle considerazioni esposte, è necessario ricondurre l'attuazione del Patto europeo entro un quadro pienamente coerente con i principi costituzionali e con il diritto dell'Unione.

Numerose disposizioni del decreto possono essere rimodulate utilizzando gli spazi riconosciuti agli Stati membri, così da garantire un migliore equilibrio tra l'efficacia delle procedure amministrative e la tutela effettiva dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

In questa prospettiva, si darà evidenza alle principali criticità riguardanti gli accertamenti preliminari, le procedure di frontiera, il trattenimento, la valutazione delle vulnerabilità, le garanzie procedurali e i rimedi giurisdizionali e alle necessarie modifiche idonee ad assicurare una più piena conformità del sistema ai principi costituzionali ed europei.

2. Screening, limitazione della libertà personale e tutela dei diritti fondamentali

Uno degli elementi introdotti dal Patto europeo riguarda la procedura di screening, destinata ai cittadini di Paesi terzi che siano intercettati durante l'attraversamento irregolare delle frontiere esterne, rintracciati in posizione di soggiorno irregolare oppure soccorsi nel corso di operazioni di ricerca e salvataggio.

La procedura è finalizzata a raccogliere, in una fase preliminare rispetto all'accesso alle successive procedure amministrative, tutte le informazioni necessarie per identificare la persona, verificarne la posizione giuridica e orientarne il percorso procedurale.

Il Regolamento screening n. 2024/1356 agli artt. 5 e 7 prevede accertamenti preliminari obbligatori per i cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni di ingresso, intercettati alle frontiere esterne o che soggiornano illegalmente, inclusi coloro che chiedono protezione internazionale. Le norme nazionali di riferimento sono gli artt. 10-ter (modificato dal Decreto) e l'10-quater TUI introdotto dallo stesso Decreto.

Nei confronti dei suddetti cittadini stranieri sono previsti i seguenti accertamenti nonché le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico:

- identificazione e verifica dell'identità del migrante;
- rilievi biometrici: rilevamento delle impronte digitali e delle foto da inserire nella banca dati (Eurodac); sono sottoposti a fotosegnalamento tutti i cittadini stranieri di età inferiore a sei anni;
- controllo di sicurezza: verifica nelle banche dati per individuare eventuali minacce;
- controllo preliminare sullo stato di salute: individuazione di eventuali necessità di assistenza sanitaria o di isolamento per motivi di salute pubblica;
- controllo preliminare delle vulnerabilità: identificazione di minori, persone con esigenze specifiche o vittime di tratta, etc.
- i dati raccolti confluiranno nel "modulo consuntivo telematico" del sistema informatico SIA; le informazioni contenute nel modulo sono messe a disposizione della persona interessata in formato cartaceo ad eccezione degli esiti delle consultazioni delle banche dati; la persona sottoposta agli accertamenti ha la possibilità di indicare se le informazioni contenute nel modulo sono inesatte.

Il decreto-legge n. 100/2026 recepisce tali disposizioni modificando il Testo Unico Immigrazione e attribuendo alle autorità di pubblica sicurezza il compito di svolgere tali verifiche secondo procedure caratterizzate da termini estremamente contenuti.

La principale criticità riguarda la scelta del legislatore nazionale di prevedere, quale modalità ordinaria di svolgimento degli accertamenti, il ricorso al fermo di polizia.

Si tratta di una misura che viene normalmente utilizzata per attività di prevenzione della criminalità e finalizzata all'accertamento dell'identità delle persone, regolata dalle norme di pubblica sicurezza, che incide sulla libertà personale delle persone per un procedimento amministrativo. È necessaria, pertanto, una attenta valutazione della legittimità della norma in considerazione dei principi contenuti nella Costituzione.

La procedura prevede che le predette autorità inviino la comunicazione al Procuratore della Repubblica che può richiedere elementi di approfondimento e nell'eventualità, ordinare il rilascio. La convalida del fermo è richiesta al Giudice di Pace entro 48 ore dall'adozione della misura: si conferma l'impostazione prevista per i trattenimenti nei CPR per cui è un giudice onorario ad intervenire in merito alla libertà della persona.

Il regolamento europeo stabilisce che, durante lo screening, i cittadini di Paesi terzi debbano rimanere a disposizione delle autorità competenti per il tempo necessario allo svolgimento delle verifiche. Tale previsione, tuttavia, non impone agli Stati membri di adottare automaticamente misure limitative della libertà personale nei confronti di tutti i soggetti interessati.

Il decreto-legge di attuazione, invece, trasforma questa facoltà in una misura di carattere generale, prevedendo il fermo amministrativo quale strumento ordinario per l'esecuzione degli accertamenti. In tal modo, una misura tradizionalmente collegata a esigenze di prevenzione e sicurezza pubblica viene estesa a un procedimento amministrativo che riguarda anche persone che intendono esercitare il diritto di chiedere protezione internazionale.

L'effetto pratico è l'introduzione di una limitazione della libertà personale applicabile in modo sostanzialmente automatico, indipendentemente dalla condotta del singolo interessato e senza una preventiva valutazione dell'effettiva necessità della misura.

Una simile impostazione appare problematica sotto il profilo della proporzionalità, poiché non distingue tra situazioni caratterizzate da concreti rischi di sottrazione alle procedure e casi nei quali il richiedente abbia spontaneamente collaborato con le autorità.

L'estensione del fermo amministrativo alle procedure di screening solleva rilevanti questioni di compatibilità con i principi costituzionali che disciplinano la libertà personale.

L'articolo 13 della Costituzione ammette restrizioni della libertà esclusivamente nei casi e nei modi previsti dalla legge e sotto il controllo dell'autorità giudiziaria. Ogni misura limitativa deve inoltre risultare necessaria, proporzionata e adeguatamente motivata rispetto alle circostanze concrete.

Il decreto rischia di introdurre una compressione generalizzata della libertà personale fondata non sulla condotta individuale del richiedente, ma esclusivamente sull'appartenenza a una determinata categoria procedurale.

La previsione di un controllo giurisdizionale successivo, affidato al Giudice di pace entro i termini previsti dalla legge, non appare di per sé sufficiente ad eliminare tali criticità, soprattutto in considerazione della rapidità delle procedure e dei limitati tempi a disposizione per predisporre un'effettiva difesa tecnica.

L'applicazione indiscriminata della misura potrebbe inoltre risultare difficilmente conciliabile con il principio di proporzionalità che costituisce uno dei criteri fondamentali del diritto dell'Unione europea e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

2.1 Il monitoraggio indipendente delle procedure

Un ulteriore profilo di criticità riguarda l'assenza di un meccanismo indipendente di monitoraggio delle operazioni di screening e delle procedure di frontiera.

I regolamenti europei attribuiscono particolare rilievo alla predisposizione di sistemi di controllo esterni, destinati a verificare il rispetto dei diritti fondamentali durante tutte le fasi della procedura. Tali organismi dovrebbero poter accedere ai luoghi nei quali si svolgono gli accertamenti, raccogliere informazioni, verificare eventuali violazioni e contribuire alla prevenzione di trattamenti incompatibili con gli standard europei.

Il decreto-legge non istituisce alcun sistema di monitoraggio indipendente né individua tempi certi per la sua futura attivazione.

Questa omissione appare particolarmente significativa, poiché priva il nuovo sistema di una delle principali garanzie previste dal legislatore europeo proprio per assicurare un equilibrio tra esigenze di controllo delle frontiere e tutela dei diritti della persona.

Sarebbe pertanto opportuno prevedere un organismo realmente autonomo, dotato di poteri di accesso alle strutture interessate, di consultazione della documentazione e di interlocuzione con le autorità competenti, assicurandone l'effettiva indipendenza dall'amministrazione chiamata a svolgere le procedure.

2.2 Valutazione delle vulnerabilità

La fase di screening assume particolare rilievo anche ai fini dell'individuazione delle persone portatrici di esigenze specifiche di tutela.

La normativa europea richiede infatti che siano tempestivamente individuate le condizioni di vulnerabilità che possono incidere sullo svolgimento della procedura, quali la minore età, la gravidanza, le gravi patologie, la disabilità, le esperienze di tortura, la tratta di esseri umani o altre forme di violenza.

Tale valutazione costituisce un'attività altamente specialistica che richiede competenze sanitarie, psicologiche, sociali e giuridiche integrate.

L'attribuzione di tale funzione a personale privo di specifiche professionalità o il ricorso a verifiche esclusivamente sommarie rischiano di compromettere l'effettiva individuazione delle situazioni più complesse, soprattutto nei casi in cui i traumi subiti emergano soltanto dopo un adeguato percorso di ascolto e di costruzione di un rapporto di fiducia.

Per tale ragione, la valutazione delle vulnerabilità dovrebbe essere affidata a équipe multidisciplinari indipendenti, capaci di effettuare accertamenti completi e individualizzati, evitando automatismi incompatibili con la complessità delle singole situazioni personali.

2.3 La tutela delle categorie vulnerabili

Particolare attenzione merita la posizione delle persone vulnerabili rispetto all'applicazione delle procedure accelerate e delle procedure di frontiera.

È necessario prevedere l'esclusione espressa di tali categorie ogniqualvolta la rapidità della procedura non consenta un adeguato accertamento delle condizioni personali o l'effettiva predisposizione delle misure di sostegno necessarie.

Tale esigenza riguarda, in particolare, i minori stranieri non accompagnati, i nuclei familiari con figli minori, le donne in gravidanza, le persone affette da gravi patologie, le vittime di tortura, di tratta o di violenza di genere e tutti coloro che presentano condizioni psico-fisiche incompatibili con procedure caratterizzate da termini particolarmente ridotti.

L'effettiva tutela di tali soggetti richiede che l'accertamento delle vulnerabilità preceda qualsiasi decisione relativa all'applicazione delle procedure accelerate e costituisca il presupposto indispensabile per garantire il pieno rispetto dei principi di dignità della persona, di uguaglianza sostanziale e di protezione dei soggetti maggiormente esposti a situazioni di rischio.

In questa prospettiva, la disciplina nazionale potrebbe essere resa maggiormente coerente con il quadro europeo prevedendo criteri normativi più puntuali, un coinvolgimento stabile delle autorità sanitarie e dei servizi specializzati e una più netta separazione tra le attività di controllo amministrativo e quelle destinate alla valutazione delle condizioni personali del richiedente.

3. Procedure accelerate, trattenimento e garanzie procedurali

3.1 Le procedure accelerate e di frontiera nel nuovo sistema europeo.

Tra gli aspetti più rilevanti introdotti dal Patto europeo sulla migrazione e l'asilo vi è il rafforzamento delle procedure accelerate e delle procedure di frontiera, finalizzate a consentire una più rapida definizione delle domande di protezione internazionale ritenute manifestamente infondate o provenienti da richiedenti per i quali ricorrono specifiche condizioni individuate dalla normativa europea.

Il decreto-legge n. 100/2026 recepisce tali disposizioni ampliando significativamente l'ambito applicativo di queste procedure e prevedendo una serie di interventi destinati a ridurre i tempi dell'istruttoria e della decisione amministrativa.

L'obiettivo perseguito è quello di rendere più efficiente la gestione delle domande presentate alla frontiera o immediatamente dopo l'ingresso nel territorio nazionale. Tuttavia, tale finalità deve essere bilanciata con l'esigenza di assicurare un esame effettivo e individuale di ogni domanda di protezione internazionale, evitando automatismi incompatibili con il diritto dell'Unione e con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

3.2 La necessità di una valutazione individuale

Uno dei principi fondamentali del sistema europeo comune di asilo consiste nell'obbligo di procedere a una valutazione individualizzata della posizione di ciascun richiedente.

Le osservazioni contenute nei documenti evidenziano come alcune disposizioni nazionali rischino invece di favorire un'applicazione eccessivamente automatica delle procedure accelerate, fondata su presunzioni generali o su criteri prevalentemente statistici.

L'accelerazione dei tempi procedurali non può tradursi in una riduzione della qualità dell'istruttoria né limitare la possibilità del richiedente di rappresentare compiutamente la propria vicenda personale, soprattutto nei casi in cui la domanda di protezione si fonda su persecuzioni, torture, violenze o altre situazioni particolarmente complesse.

Per tale ragione appare essenziale che l'autorità competente motivi puntualmente le ragioni dell'applicazione della procedura accelerata, dimostrando che, nel caso concreto, essa risulti compatibile con le caratteristiche della persona interessata e con la natura delle questioni da esaminare.

3.3 Le procedure di frontiera e il rispetto delle garanzie fondamentali

Analoga attenzione deve essere riservata alle procedure di frontiera, che costituiscono uno degli strumenti introdotti dal nuovo Patto europeo.

Tali procedure non possono determinare la creazione di uno spazio sottratto all'applicazione delle garanzie costituzionali e convenzionali.

Le zone di frontiera continuano infatti a rientrare pienamente nell'ambito di applicazione della Costituzione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Ne consegue che qualsiasi limitazione della libertà personale, qualsiasi restrizione della libertà di movimento o qualsiasi misura incidente sul diritto di difesa deve rispettare i principi di legalità, necessità, proporzionalità e controllo giurisdizionale effettivo.

L'esigenza di procedure rapide a cui tendono le disposizioni del Decreto non può quindi giustificare una compressione generalizzata delle garanzie riconosciute a tutti i richiedenti protezione internazionale.

3.4 Il trattenimento amministrativo e le misure alternative

Le modifiche introdotte dal decreto-legge determinano un significativo ampliamento delle ipotesi nelle quali può essere limitata la libertà di movimento del richiedente durante lo svolgimento delle procedure.

Le osservazioni formulate nei documenti richiamano il principio, consolidato sia nella giurisprudenza europea sia nell'ordinamento costituzionale italiano, secondo cui il trattenimento rappresenta una misura eccezionale, utilizzabile esclusivamente quando non risultino praticabili strumenti meno invasivi.

Ogni decisione limitativa della libertà personale dovrebbe pertanto essere preceduta da una valutazione individuale delle circostanze del caso concreto e accompagnata dalla verifica dell'idoneità di eventuali misure alternative, quali obblighi di presentazione periodica, prescrizioni relative al luogo di permanenza o altri strumenti capaci di assicurare il corretto svolgimento delle procedure senza incidere in modo eccessivo sui diritti della persona.

L'applicazione automatica del trattenimento, priva di un'effettiva valutazione comparativa, rischierebbe infatti di trasformare una misura eccezionale in uno strumento ordinario di gestione amministrativa.

3.5 Il rischio di fuga

Particolare rilievo assume la disciplina relativa all'accertamento del rischio di fuga, dalla quale possono derivare conseguenze particolarmente incisive sulla libertà personale del richiedente.

Il decreto individua una serie di criteri destinati a orientare tale valutazione. Alcuni di essi, tuttavia, presentano margini di indeterminatezza tali da rendere difficile una loro applicazione uniforme.

In particolare, appaiono problematici i riferimenti alla mancata cooperazione del richiedente, alla mancanza del passaporto o all'assenza di un domicilio affidabile.

Tali elementi, infatti, non sempre dipendono da una scelta volontaria dell'interessato e possono costituire una condizione fisiologica delle persone costrette a fuggire dal proprio Paese.

L'assenza di documenti di identità o di una stabile sistemazione abitativa non rappresenta necessariamente un indice di volontà elusiva delle procedure, soprattutto in un sistema nel quale è lo stesso Stato ad assumere la responsabilità dell'accoglienza.

Sarebbe pertanto preferibile limitare la valutazione del rischio di fuga a comportamenti oggettivamente verificabili, capaci di dimostrare una concreta intenzione di sottrarsi alle procedure amministrative o all'esecuzione dei provvedimenti adottati.

3.6 Il concetto di "luogo specifico"

Ulteriori criticità derivano dalla disciplina relativa ai cosiddetti "luoghi specifici" destinati allo svolgimento delle procedure di frontiera.

La formulazione della norma non individua con sufficiente precisione né le caratteristiche delle strutture interessate né i criteri attraverso i quali tali luoghi debbano essere individuati dall'amministrazione.

L'assenza di una definizione normativa dettagliata rischia di attribuire un'eccessiva discrezionalità all'autorità amministrativa nella delimitazione degli spazi nei quali i richiedenti sono chiamati a permanere durante l'esame della domanda.

Tale incertezza assume particolare rilievo qualora la permanenza all'interno di tali strutture comporti restrizioni sostanziali della libertà personale o della libertà di movimento.

In questi casi risulta indispensabile che il legislatore definisca in modo chiaro presupposti, limiti temporali, modalità di controllo giurisdizionale e diritti riconosciuti alle persone interessate.

3.7 Le garanzie procedurali

L'efficacia del nuovo sistema dipende in larga misura dalla capacità di assicurare garanzie procedurali effettive durante tutte le fasi dell'iter amministrativo.

A tal fine appare essenziale garantire un tempestivo accesso all'assistenza legale, alla mediazione linguistico-culturale e a informazioni comprensibili sulle conseguenze delle diverse procedure.

Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere dedicata ai tempi di preparazione dell'audizione personale, all'accesso alla documentazione amministrativa e all'effettività dei rimedi giurisdizionali, affinché il diritto di difesa possa essere esercitato in modo pieno anche nell'ambito delle procedure accelerate.

Le garanzie procedurali non rappresentano un elemento accessorio del sistema, ma costituiscono il principale strumento attraverso il quale assicurare la correttezza delle decisioni amministrative e prevenire il rischio di violazioni dei diritti fondamentali.

In questa prospettiva, il rafforzamento dell'efficienza amministrativa dovrebbe accompagnarsi a un corrispondente rafforzamento delle tutele riconosciute ai richiedenti, così da mantenere un equilibrio coerente con i principi costituzionali, con il diritto dell'Unione europea e con gli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di protezione dei rifugiati.

Per quanto concerne la procedura di presentazione della protezione internazionale (Regolamento Ue n. 2024/1348, si osserva che il Decreto non ha recepito in modo puntuale quanto previsto dagli articoli dello stesso

- art. 5 diritto all'orientamento legale e all'assistenza e alla rappresentanza legali (*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*),
- art. 16 orientamento legale gratuito nella procedura amministrativa,
- art. 17 assistenza e rappresentanza legali gratuite nella procedura d'impugnazione,
- art. 18 - portata della consulenza legale e dell'assistenza e della rappresentanza legali,
- art. 19 - condizioni applicabili alla prestazione di orientamento legale, dell'assistenza e della rappresentanza legali gratuite.

Questa mancata previsione, purtroppo coerente con il progressivo depotenziamento delle figure degli assistenti legali già oggetto di passati decreti "sicurezza" (cfr. Cutro), così come la mancata previsione di **rafforzare le figure di mediazione (linguistica e culturale) nella prima accoglienza**, indispensabili a consentire una corretta e completa informazione sui diritti dei migranti ad accedere alle procedure, è molto critica. Il rischio, malcelato dato il generale impianto della norma, è che si renda difficile, se non impossibile, per i migranti presentare correttamente le domande per vedersi riconosciuto il diritto di asilo, ancor più in un quadro di accelerazione delle procedure.

Potenziamento delle Commissioni Territoriali

L'articolo 15 del Decreto prevede che per il potenziamento delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale competenti **per lo svolgimento delle procedure di frontiera**, per gli anni 2027 e 2028, il Ministero dell'interno è autorizzato ad assumere a tempo determinato n. 240 unità di personale con qualifica di funzionario e n. 77 unità di personale con qualifica di assistente mediante concorso pubblico ovvero mediante scorrimento di graduatorie vigenti a tempo determinato oppure ad utilizzare, nel limite delle risorse autorizzate, per un biennio a decorrere dal 1° gennaio 2027, tramite una o più agenzie di somministrazione di lavoro, prestazioni di lavoro con contratto a termine.

Il potenziamento delle Commissioni territoriali, così come la **valorizzazione del personale che vi opera con professionalità elevata**, è una necessità strutturale non più rinviabile cui si deve provvedere con il **rafforzamento dell'organico a tempo indeterminato**. Non è condivisibile sotto nessun profilo il reiterarsi di un approccio transitorio ed emergenziale, quale è il ricorso a personale a termine in somministrazione per un'attività che richiede, oltre ad un'elevata specializzazione anche una stabilità occupazionale tale da garantire l'assoluta assenza di alcun condizionamento. È, invece, necessario un concorso pubblico per l'assunzione di personale che contempli anche la valorizzazione dell'esperienza prestata anche mediante i rapporti di lavoro in somministrazione da eventuali candidati, al fine di non disperdere le competenze e l'esperienza acquisite.

Ufficio per il processo stralcio presso le sezioni specializzate

La previsione che istituisce gli uffici per il processo stralcio, cui si destina, con una proroga di soli tre mesi, parte dei precari PNRR addetti agli uffici per il processo, con contratto in scadenza il 30 giugno 2026, è la prova inconfutabile della necessità di potenziare la dotazione organica del Ministero della Giustizia, le cui carenze coinvolgono la quasi totalità degli uffici, e l'ennesima prova di quanto le possibilità fornite dalle risorse per il PNRR con cui sono stati assunti 12.000 precari continuino a non essere colte dall'amministrazione e dal Governo: serve stabilizzare **tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori ancora in servizio e serve mettere a regime l'Ufficio per il Processo** salvaguardando le professionalità maturate e un'esperienza positiva, serve procedere a nuove assunzioni di personale per il Ministero della giustizia e aumentare la dotazione organica.

4. Conclusioni e proposte di modifica

4.1 Considerazioni conclusive

L'analisi delle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 100/2026 evidenzia come il recepimento anticipato del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo sia stato realizzato privilegiando un'impostazione fortemente orientata al controllo amministrativo delle frontiere e alla rapida definizione delle procedure di protezione internazionale.

Alcune delle soluzioni adottate risultano eccedere quanto strettamente richiesto dalla normativa europea, facendo ricorso alle opzioni più restrittive consentite dai regolamenti dell'Unione. Ne deriva un sistema nel quale il rafforzamento dei poteri amministrativi non sempre appare accompagnato da un corrispondente rafforzamento delle garanzie riconosciute ai richiedenti protezione internazionale.

Il diritto dell'Unione europea, pur introducendo nuove procedure comuni, continua infatti a fondarsi sul rispetto dei diritti fondamentali, del principio di proporzionalità e dell'obbligo di garantire un esame individuale delle situazioni personali. La discrezionalità lasciata agli Stati membri avrebbe potuto essere esercitata privilegiando soluzioni maggiormente equilibrate, capaci di coniugare l'efficienza delle procedure con la piena tutela delle garanzie costituzionali e convenzionali.

In tale prospettiva appare opportuno intervenire in sede di conversione del decreto, al fine di eliminare le disposizioni suscettibili di determinare limitazioni generalizzate della libertà personale, automatismi procedurali o compressioni del diritto di difesa non strettamente necessarie al perseguimento delle finalità indicate dal legislatore europeo.

4.2 Principali proposte di modifica

Alla luce delle criticità emerse, si ritiene opportuno prevedere i seguenti interventi correttivi.

a) Accertamenti preliminari e libertà personale

Occorre escludere che la procedura di screening comporti automaticamente una limitazione della libertà personale. Le eventuali misure restrittive dovrebbero essere applicate soltanto in presenza di specifiche esigenze motivate, previa valutazione individuale della posizione dell'interessato e con pieno rispetto delle garanzie previste dall'articolo 13 della Costituzione.

Dovrebbe inoltre essere espressamente previsto il ricorso prioritario a misure meno invasive ogniquale volte esse risultino sufficienti a garantire il corretto svolgimento degli accertamenti.

b) Monitoraggio indipendente

È necessario istituire sin dall'entrata in vigore della disciplina un meccanismo indipendente di monitoraggio delle procedure di screening e di frontiera, dotato di autonomia organizzativa, poteri effettivi di accesso alle strutture interessate e possibilità di verificare il rispetto dei diritti fondamentali durante tutte le fasi della procedura.

Il sistema di monitoraggio dovrebbe operare con criteri di trasparenza, indipendenza e continuità, assicurando forme di rendicontazione periodica.

c) Valutazione delle vulnerabilità

L'accertamento delle condizioni di vulnerabilità dovrebbe essere disciplinato direttamente dalla legge e non demandato esclusivamente ad atti amministrativi o linee guida ministeriali.

La valutazione dovrebbe essere affidata a équipe multidisciplinari composte da personale sanitario, psicologico, sociale e giuridico, garantendo un esame individualizzato delle condizioni della persona e assicurando il coinvolgimento delle autorità sanitarie competenti.

d) Persone vulnerabili

Andrebbe prevista l'esclusione dalle procedure accelerate e dalle procedure di frontiera delle categorie che presentano esigenze di particolare tutela, tra cui:

- minori stranieri non accompagnati;
- nuclei familiari con figli minori;
- donne in gravidanza;
- persone affette da gravi patologie;
- vittime di tortura, tratta o violenza di genere;
- persone con disabilità o con condizioni psichiche incompatibili con procedure caratterizzate da tempi particolarmente ridotti.

Tale esclusione consentirebbe di garantire un esame pienamente individualizzato delle domande e un'effettiva presa in carico sociosanitaria.

e) Minori

Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, appare necessario garantire la presenza di un rappresentante legale fin dalle prime fasi delle procedure di screening e prevedere l'esclusione generalizzata dei minori e delle famiglie con figli dalle procedure accelerate e di frontiera.

Il superiore interesse del minore, riconosciuto dal diritto internazionale, europeo e costituzionale, impone infatti che ogni decisione sia adottata privilegiando esigenze di protezione rispetto a quelle di celerità amministrativa.

f) Rischio di fuga

La disciplina relativa al rischio di fuga dovrebbe essere riformulata eliminando criteri eccessivamente generici o fondati su condizioni personali prive di valore indiziario autonomo.

La valutazione dovrebbe essere ancorata esclusivamente a comportamenti concreti, attuali e verificabili dai quali emerga un'effettiva volontà di sottrarsi allo svolgimento delle procedure amministrative.

g) Procedure di frontiera

Le procedure di frontiera dovrebbero essere applicate nel rispetto del principio di proporzionalità e soltanto quando risultino compatibili con la situazione personale del richiedente.

L'individuazione dei luoghi destinati al loro svolgimento dovrebbe avvenire sulla base di criteri definiti dalla legge, evitando margini eccessivamente ampi di discrezionalità amministrativa e garantendo pieno accesso all'assistenza legale, ai servizi sanitari e ai meccanismi di controllo giurisdizionale.

h) Garanzie procedurali

L'effettività del diritto di difesa richiede il rafforzamento dell'assistenza legale, della mediazione linguistico-culturale e dell'accesso tempestivo alle informazioni relative ai diritti e agli obblighi del richiedente.

Occorre inoltre assicurare tempi adeguati per la preparazione dell'audizione personale e per l'esercizio dei rimedi giurisdizionali, anche nell'ambito delle procedure accelerate.

4.3 Osservazioni finali

Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo costituisce una delle più rilevanti riforme del sistema europeo comune di asilo degli ultimi anni e richiede un significativo adeguamento dell'ordinamento interno.

Tale processo di attuazione, tuttavia, dovrebbe valorizzare pienamente gli spazi di discrezionalità riconosciuti agli Stati membri per costruire un sistema che assicuri un livello elevato di tutela dei diritti fondamentali.

Le modifiche proposte mirano a perseguire tale obiettivo, rafforzando la conformità della disciplina nazionale ai principi costituzionali, al diritto dell'Unione europea e agli obblighi internazionali assunti dall'Italia, nella consapevolezza che l'efficienza dell'azione amministrativa e la tutela della dignità della persona costituiscono valori complementari e non alternativi all'interno dello Stato di diritto.