



## **La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti**

DI FABIO SPITALERI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la riforma del 2024, una nuova tappa verso la comunitarizzazione dei settori dell'immigrazione e dell'asilo. – 2. Gli atti legislativi adottati: una classificazione funzionale all'analisi. – 3. Il differimento dell'applicazione della riforma al 2026. – 4. (Segue) Un quesito di attualità: gli Stati membri possono anticipare l'applicazione di alcune disposizioni della riforma? – 5. Un primo elemento caratterizzante: il ricorso a regolamenti come fonte principale della nuova disciplina. – 6. (Segue) Le implicazioni della “trasformazione” in regolamenti delle direttive qualifiche e procedure. – 7. Un secondo elemento caratterizzante: l'ampliamento dell'ambito di applicazione materiale della disciplina dell'Unione e i riflessi di tale ampliamento sulle garanzie sostanziali e processuali applicabili. – 8. Conclusioni.

### **1. Introduzione: la riforma del 2024, una nuova tappa verso la comunitarizzazione dei settori dell'immigrazione e dell'asilo.**

In circa quarant'anni, la disciplina dei settori dell'immigrazione e dell'asilo ha subito un'evoluzione straordinaria nel contesto europeo.

In origine connotata da una prevalente dimensione nazionale e da un'ampia discrezionalità degli Stati (sia pure con importanti vincoli riconducibili al diritto internazionale), la regolamentazione di questi settori è ora dettata in larga parte – anzi, si potrebbe dire, prevalentemente – da fonti dell'Unione europea.

Nell'ambito di questa evoluzione complessiva si possono distinguere – secondo una ricostruzione utile ai fini della presente analisi – quattro fasi principali.

---

\* Professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Trieste, già referendario presso la Corte di giustizia delle Comunità europee.

La prima può essere definita pre-comunitaria. Dalla metà degli anni ottanta all'inizio degli anni novanta, la collaborazione tra alcuni Stati membri è avvenuta nella forma della cooperazione internazionale classica. In questo periodo, sono stati conclusi tre accordi internazionali di grande rilievo: l'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985; la Convenzione di Dublino, firmata il 15 giugno 1990; e la Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen firmata, pochi giorni dopo, il 19 giugno 1990.<sup>1</sup> Stipulati al di fuori dei trattati comunitari, ma strettamente funzionali agli obiettivi perseguiti dalle Comunità europee, questi primi tre accordi internazionali hanno determinato l'avvio della collaborazione tra Stati membri in materia di immigrazione e asilo, innescando un'evoluzione normativa che ha condotto, da ultimo, all'attuale riforma.

La seconda fase di evoluzione della disciplina si è aperta nel 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, e copre il decennio successivo.

Questa fase è stata caratterizzata, anzitutto, dall'incorporazione nel sistema giuridico dell'Unione degli accordi internazionali in precedenza conclusi. Da un lato, il cd. *acquis* di Schengen – vale a dire, gli Accordi di Schengen e l'insieme degli atti elaborati nell'ambito di questi Accordi – è stato integrato nei Trattati e nel diritto derivato e, poi, ulteriormente elaborato con l'approvazione di nuovi regolamenti e direttive.<sup>2</sup> D'altro lato, la disciplina contenuta nella Convenzione di Dublino è stata, dapprima, completata con l'istituzione di una banca dati denominata Eurodac<sup>3</sup> e, poi, incorporata in un regolamento (il cd. regolamento Dublino II).<sup>4</sup>

Inoltre, in questo periodo sono state approvate – nella forma di direttive di armonizzazione minima – le prime versioni delle quattro direttive in materia di protezione internazionale che, nell'ordine di adozione, sono: la direttiva “sfollati”, la direttiva “accoglienza”, la direttiva “qualifiche” e la direttiva “procedure”.<sup>5</sup> A questo periodo risalgono

---

<sup>1</sup> *Accordo fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni*, in GUCE L 239 del 22 settembre 2000, p. 13; *Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee*, in GUCE C 254 del 19 agosto 1997, p. 1; e *Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni*, in GUCE L 239 del 22 settembre 2000, p. 19.

<sup>2</sup> V. ad es. reg. (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, *che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)*, in GUUE L 105 del 13 aprile 2006, p. 1 (cfr ‘considerando’ n. 3 e 4). Il reg. 562/2006 è stato abrogato dal reg. (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, *che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (codificazione)*, in GUUE L 77 del 23 marzo 2016, p. 1. V. anche dir. 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, in GUUE L 348 del 24 dicembre 2008, p. 98 (cfr ‘considerando’ n. 25-29).

<sup>3</sup> Reg. (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, *che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino*, in GUCE L 316 del 15 dicembre 2000, p. 1.

<sup>4</sup> Reg. (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*, in GUUE L 50 del 25 febbraio 2003, p. 1.

<sup>5</sup> Dir. 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, *sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, in GUCE L 212 del 7 agosto 2001, p. 12; dir. 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, *recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, in GUUE L 31 del 6 febbraio 2003, p. 18; dir. 2004/83/CE

anche le direttive sul ricongiungimento familiare,<sup>6</sup> sui soggiornanti di lungo periodo<sup>7</sup> e sui rimpatri.<sup>8</sup> Infine, un'innovazione di rilievo è stata l'istituzione dell'Agenzia Frontex.<sup>9</sup>

Nel complesso, in questa seconda tappa dell'evoluzione della disciplina in materia di immigrazione e asilo, l'ambito di applicazione della normativa riconducibile a fonti dell'Unione è stato notevolmente ampliato.

La terza fase ha preso avvio nel 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e si è prolungata fino al 2024. Essa è contraddistinta dall'abrogazione e sostituzione di talune delle misure precedenti con atti nuovi, più dettagliati, nonché dalla moltiplicazione e dal rafforzamento delle agenzie destinate ad affiancare gli Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio.

Tre direttive in materia di protezione internazionale (le direttive “qualifiche”, “procedure” e “accoglienza”) sono state “rifiute” in nuovi atti dello stesso tipo, che presentano però un contenuto più preciso.<sup>10</sup> Una nuova versione del regolamento Eurodac<sup>11</sup> e del regolamento Dublino (il cd. regolamento Dublino III)<sup>12</sup> sono state approvate. I poteri di Frontex e del neo-istituto EASO (divenuto ora, Agenzia per l'Asilo dell'Unione Europea) sono stati ampliati, tramite una serie di regolamenti adottati nel giro di pochi anni.<sup>13</sup>

---

del Consiglio, del 29 aprile 2004, *recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, in *GUUE* L 304 del 30 settembre 2004, p. 12; e dir. 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, *recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, in *GUUE* L 326 del 13 dicembre 2005, p. 13.

<sup>6</sup> Dir. 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, *relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, in *GUUE* L 251 del 3 ottobre 2003, p. 12.

<sup>7</sup> Dir. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, in *GUUE* L 16 del 23 gennaio 2004, p. 44.

<sup>8</sup> Dir. 2008/115, cit.

<sup>9</sup> Reg. (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, *che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, in *GUUE* L 349 del 25 novembre 2004, p. 1.

<sup>10</sup> Dir. 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)*, in *GUUE* L 337 del 20 dicembre 2011, p. 9; dir. 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, p. 60; e dir. 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, p. 96.

<sup>11</sup> Reg. (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione)*, in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, p. 1.

<sup>12</sup> Reg. (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, p. 31

<sup>13</sup> Per quanto riguarda Frontex v. reg. (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio*, in *GUUE*

Con la pubblicazione di dieci nuovi atti sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, avvenuta il 22 maggio 2024, si è aperta una fase nuova. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un pacchetto imponente di atti legislativi, composto da ben nove regolamenti e una direttiva.<sup>14</sup>

Si tratta senza dubbio di una svolta storica. In effetti, l'ampiezza e il carattere innovativo della riforma hanno pochi precedenti. Si fatica a ricordare un settore nel quale l'Unione europea abbia adottato, in una volta sola, un *corpus* così esteso di norme, che integra ampiamente e modifica in profondità il regime vigente.

Questo scritto si propone di presentare il nuovo pacchetto legislativo, mettendone in evidenza alcuni profili selezionati che – nell'ambito di una normativa assai articolata – possono essere considerati i pilastri del nuovo quadro giuridico. L'obiettivo è quello di far emergere una visione d'insieme.

Ma soprattutto il lavoro mira a valutare l'impatto della riforma sugli ordinamenti interni, sotto due diversi profili: il primo è connesso alla scelta di utilizzare i regolamenti come fonte principale della nuova disciplina; il secondo attiene all'ampliamento dell'ambito di applicazione della normativa dettata dall'Unione europea in materia di immigrazione e asilo.

A tal fine, il contributo sarà così articolato. Dopo l'introduzione, i nuovi atti legislativi saranno elencati e classificati, sulla base di un criterio utile ai fini della presente trattazione; in questo contesto, taluni elementi cardine del nuovo quadro giuridico saranno esposti (par. 2). Verranno poi illustrati i tempi e le modalità di attuazione della riforma (par. 3); e ci si chiederà se talune delle disposizioni contenute nei nuovi atti possano essere applicate in anticipo rispetto alla data stabilita dal legislatore dell'Unione (par. 4). Ci si soffermerà, quindi, su un primo elemento che caratterizza la riforma, vale a dire il prevalente ricorso a regolamenti come fonte di disciplina dei settori dell'immigrazione e dell'asilo (par. 5); in particolare, saranno valutate le implicazioni derivanti dalla "trasformazione" in regolamenti di alcune delle attuali direttive in materia di protezione internazionale (par. 6). Si passerà in seguito all'esame di un secondo elemento che, a nostro avviso, contraddistingue la riforma, vale a dire l'ulteriore ampliamento dell'ambito di applicazione della normativa dell'Unione nei settori considerati. Verranno ponderate le conseguenze di questo ampliamento, sotto il profilo delle garanzie sostanziali e processuali applicabili. Saranno, infine, tratte le debite conclusioni (par. 8).

---

L 251 del 16 settembre 2016, p. 1; e reg. (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624*, in *GUUE* L 295 del 14 novembre 2019, p. 1. Con riguardo a EASO (oggi EUUA) v. reg. (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, *che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo*, in *GUUE* L 132 del 29 maggio 2010, p. 11; e reg. (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, *relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, in *GUUE* L 468 del 30 dicembre 2021, p. 1.

<sup>14</sup> Per una prima valutazione d'insieme della riforma v. P. DE BRUYCKER, *Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum*, in L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN (eds), *Special Collection on the EU Asylum and Migration Legislation after the Pact*, 2024, disponibile online; B. NASCIBENE, *Editoriale*, in *Dir. Imm. Citt.*, n. 2, 2024; e S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, in *Yearbook Eur. Law*, 2024, p. 1, spec. pp. 2-7. Per un quadro complessivo degli atti adottati, v. *Nota esplicativa sul patto sulla migrazione e l'asilo* della Commissione europea del 14 maggio 2024, pp. 2 e 3, e *Comunicazione della Commissione*, del 12 giugno 2024, *Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2024) 251, pp. 1 e 4.

## 2. Gli atti legislativi adottati: una classificazione funzionale all'analisi.

Una classificazione degli atti della riforma, utile ai fini della presente analisi, può operata facendo leva sulla novità delle misure prese rispetto alla disciplina vigente. Alla luce di questo criterio, possiamo distinguere due diverse tipologie di atti: atti completamente nuovi e atti nuovi che abrogano e sostituiscono fonti vigenti.

Gli *atti completamente nuovi* disciplinano aspetti in precedenza non regolamentati a livello di Unione europea.

In questa prima categoria possiamo includere: il *regolamento sugli accertamenti* (reg. 2024/1356),<sup>15</sup> le cui disposizioni sono completate dal reg. 2024/1352;<sup>16</sup> il *regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera* (reg. 2024/1349);<sup>17</sup> il *regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore* (reg. 2024/1359);<sup>18</sup> e, infine, il *regolamento che istituisce un quadro per il reinsediamento* (reg. 2024/1350).<sup>19</sup>

Per quanto qui interessa, va sottolineato un elemento che questa prima categoria di atti ha in comune. La loro adozione ha notevolmente ampliato l'ambito materiale della normativa

---

<sup>15</sup> Reg. (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, in GUUE L, 2024/1356, del 22 maggio 2024. Su tale regolamento v. L. JAKULEVICIENE, *EU Screening Regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges*, in L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN (eds), *Special Collection*, cit., disponibile online; e S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., pp. 7-12. V. anche F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 4/2024 a cura di G. MORGESE *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, disponibile online, spec. pp. 84 e 85, dove viene giustamente sottolineato che il regolamento sugli accertamenti «insieme al regolamento sul rimpatrio alla frontiera, è uno strumento di nuova elaborazione, e istituisce, dunque, una procedura inedita a livello legislativo. Tuttavia, è possibile leggere gli accertamenti in frontiera come la formalizzazione di procedure e prassi già esistenti presso le frontiere esterne dell'Unione, sprovviste, sinora, di una cornice giuridica e di una solida base legale nel diritto dell'UE. Il regolamento screening, infatti, condivide numerosi elementi con l'approccio hotspot e con le verifiche di frontiera già previste dal codice frontiere Schengen».

<sup>16</sup> Reg. (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne*, in GUUE L, 2024/1352, del 22 maggio 2024.

<sup>17</sup> Reg. (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148*, in GUUE L, 2024/1349, del 22 maggio 2024, sul quale v. M. LANOTTE, *Il regolamento (UE) 2024/1349: l'ultimo tassello della "procedura di frontiera" previsto dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea*, cit., disponibile online, e M. B. MORARU, *The Impact of the 2024 CEAS Reform on the EU's Return System: Amending the Return Directive Through the Backdoor*, in L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN (eds), *Special Collection*, cit., disponibile online.

<sup>18</sup> Reg. (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147*, in GUUE L, 2024/1359, del 22 maggio 2024, sul quale v. S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., pp. 56-60; E. PISTOIA, *Progressi e rischi nel nuovo regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea*, cit., disponibile online; e M. Í. CIGER, *Navigating the Labyrinth of Derogations: A Critical Look at the Crisis Regulation*, in L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN (eds), *Special Collection*, cit., disponibile online.

<sup>19</sup> Reg. (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147*, in GUUE L, 2024/1350, del 22 maggio 2024. Su tale regolamento v. C. LECLERCQ, *The new EU Resettlement Framework: A flexible harmonization undermining fundamental rights*, in L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN (eds), *Special Collection*, cit., disponibile online; S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., pp. 12-18; e A. PITRONE, *Le vie legali di ingresso nell'Unione europea: principali novità e prospettive*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea*, cit., disponibile online, spec. pp. 393-396.

dell'Unione in materia di immigrazione e asilo. Profili finora regolamentati, essenzialmente, dagli Stati membri (come gli accertamenti, la procedura di rimpatrio alla frontiera, le situazioni di crisi e forza maggiore e le procedure per il reinsediamento) sono ora oggetto di un'apposita disciplina dettata dall'Unione europea. Questa constatazione tornerà utile quando esamineremo le implicazioni che questo ampliamento determina sotto il profilo delle garanzie sostanziali e processuali applicabili (v. *infra* par. 7).

La seconda categoria di misure comprende, secondo la classificazione proposta, *atti nuovi* che intervengono in settori già disciplinati dall'Unione e *che abrogano e sostituiscono atti vigenti*.

In questa categoria va, anzitutto, annoverato il *regolamento sulla gestione dell'immigrazione e dell'asilo* (reg. 2024/1351).<sup>20</sup> Questo nuovo atto abroga e sostituisce il famigerato regolamento Dublino III apportando – in una linea di sostanziale continuità rispetto alla disciplina vigente<sup>21</sup> – alcune modifiche al sistema di individuazione dello Stato competente a pronunciarsi sulle istanze di protezione internazionale.<sup>22</sup>

Ma soprattutto il regolamento citato introduce un nuovo meccanismo di solidarietà tra Stati membri per la gestione dei flussi migratori.<sup>23</sup> Per la prima volta, «l'Unione disporrà di un meccanismo di solidarietà permanente, giuridicamente vincolante ma flessibile», con soglie minime predeterminate di ricollocazioni e di sostegno finanziario complessivo a livello di Unione. Tutti gli Stati membri dovranno partecipare a questo nuovo meccanismo di condivisione degli oneri connessi ai flussi migratori, «ma potranno scegliere quali misure di

---

<sup>20</sup> Reg. (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013*, in *GUUE L*, 2024/1351, del 22 maggio 2024.

<sup>21</sup> P. DE BRUYCKER, *Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum*, cit.

<sup>22</sup> Tra le novità più significative apportate dal reg. 2024/1351 in tema di individuazione dello Stato membro competente si possono menzionare: il nuovo criterio di competenza basato su diplomi e qualifiche (art. 30); la possibilità di proroga dei termini per il trasferimento e la cessazione della competenza (art. 29, par. 2); il rafforzamento dei criteri familiari, con la previsione dell'obbligo di dare priorità ai casi familiari (art. 39, par. 1, art. 40, par. 1, e art. 46, par. 1, secondo comma); l'abbreviazione della scadenze (v. 'considerando' 64) e la trasformazione della procedura di ripresa in carico (art. 41). Inoltre, il reg. 2024/1351 prevede nuovi obblighi per i richiedenti e per gli Stati membri al fine di ridurre gli abusi e i movimenti secondari. In particolare, esso dispone l'obbligo degli interessati di presentare la domanda di protezione internazionale nello Stato membro di primo ingresso (art. 17, par. 1), nonché la perdita del diritto di beneficiare delle condizioni di accoglienza previste dagli articoli da 17 a 20 della dir. 2024/1346, nel caso in cui il richiedente non si trovi nello Stato membro in cui è obbligato a essere presente ai sensi dell'art. 17, par. 4, fatta salva «la necessità di assicurare» in tal caso «un livello di vita conforme al diritto dell'Unione, compresa la Carta, e agli obblighi internazionali» (art. 18, par. 1). Su tali aspetti v. P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea*, cit., disponibile online; F. MAIANI, *Responsibility-determination under the new Asylum and Migration Management Regulation: plus ça change...*, in L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN (eds), *Special Collection*, cit., disponibile online; e S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., pp. 18-23.

<sup>23</sup> V. nuova Parte II (*Quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione*) e Parte IV (*Solidarietà*) del reg. 2024/1351. Per un'analisi del meccanismo permanente di solidarietà v. F. BUONOMENNA, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea*, cit., disponibile online, spec. pp. 158 ss.; F. MAIANI, *The new Solidarity Mechanism: the right "insurance scheme" for the CEAS?*, in L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN (eds), *Special Collection*, cit., disponibile online; e S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., pp. 23-25.

solidarietà adottare tra ricollocazioni, solidarietà finanziaria o misure alternative (personale o sostegno in natura)».<sup>24</sup>

La pianificazione, la condivisione e l'attuazione delle misure di solidarietà sarà il frutto di un articolato meccanismo di collaborazione tra Stati membri, gestito dall'Unione europea per il tramite di organi di nuova istituzione.<sup>25</sup> Questo sistema costituisce senz'altro uno degli sviluppi più interessanti della riforma che, sotto questo profilo, accentua una tendenza emersa negli ultimi anni: le istituzioni e gli organi dell'Unione non ricoprono più un ruolo essenzialmente regolatorio del fenomeno, ma contribuiscono maggiormente – per effetto delle innovazioni introdotte – alla sua gestione.<sup>26</sup>

Un altro atto riconducibile alla seconda categoria proposta è costituito dal nuovo regolamento Eurodac (reg. 2024/1358)<sup>27</sup>, che abroga e sostituisce il vigente reg. 603/2013. La nuova disciplina prevede «molto più che una semplice trasformazione dell'Eurodac attuale». Essa presuppone che il nuovo sistema sia costruito «completamente da zero»;<sup>28</sup> inoltre, implica che questo venga utilizzato, non solo per facilitare l'applicazione del sistema Dublino, ma anche – in senso più ampio – come strumento di controllo dell'immigrazione.<sup>29</sup> La nuova banca dati è considerata dalla Commissione europea «una delle dorsali operative che sostengono il nuovo quadro giuridico» introdotto dalla riforma.<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> V. *Piano di attuazione comune*, cit., p. 32. Ai sensi dell'art. 57, par. 4, del reg. 2024/1351 «gli Stati membri hanno piena discrezionalità nella scelta tra i tipi di misure di solidarietà di cui all'articolo 56, paragrafo 2, o una loro combinazione». Essi possono quindi decidere di non rendersi disponibili alle ricollocazioni, optando invece per un supporto finanziario.

<sup>25</sup> Il reg. 2024/1351 crea due nuovi organi ai quali viene affidata, rispettivamente, la gestione politica e la gestione tecnico-amministrativa del nuovo meccanismo permanente di solidarietà. Si tratta del *Forum dell'UE di alto livello sulla solidarietà* (art. 13) e del *Forum dell'UE di livello tecnico sulla solidarietà* (art. 14). In seno al Forum di alto livello, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dallo Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio, sono negoziati e assunti gli impegni dei singoli Stati membri in termini di ricollocazioni, solidarietà finanziaria o misure alternative di solidarietà (art. 13, par. 2 e 3). Il Forum di livello tecnico, presieduto dalla nuova figura del *coordinatore della solidarietà* (art. 14, par. 1, e art. 15), ha il compito di rendere operativa la riserva annuale di solidarietà stabilita dal Consiglio. Il reg. 2024/1351 istituisce il *ciclo annuale di gestione della migrazione* articolato, principalmente, in tre tappe: entro il 15 ottobre di ogni anno, la Commissione adotta la relazione annuale sull'asilo e la migrazione (art. 9), una decisione di esecuzione che stabilisce se uno Stato membro sia soggetto a pressioni migratorie, a un rischio di pressioni migratorie o a una situazione migratoria significativa (art. 11) e una proposta di atto di esecuzione del Consiglio che istituisce la riserva annuale di solidarietà (art. 12); entro il 30 ottobre, il Consiglio convoca il forum dell'UE di alto livello sulla solidarietà (art. 13, par. 2); entro la fine dell'anno, sulla base della proposta della Commissione, il Consiglio adotta il menzionato atto di esecuzione (art. 57).

<sup>26</sup> Cfr. P. DE BRUYCKER, *Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum*, cit.

<sup>27</sup> Reg. (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, in *GUUE L*, 2024/1358, del 22 maggio 2024. Su tale regolamento v. E. CELORIA, V. FERRARIS, *Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea*, cit., disponibile online; e N. VAVOULA, *The Transformation of Eurodac from an Asylum Tool into an Immigration Database*, in L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN (eds), *Special Collection*, cit., disponibile online.

<sup>28</sup> V. *Piano di attuazione comune*, cit., p. 8.

<sup>29</sup> In chiave molto critica, sottolineano questa funzione più ampia del nuovo Eurodac E. CELORIA, V. FERRARIS, *Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità*, cit., pp. 177-178.

<sup>30</sup> V. *Piano di attuazione comune*, cit., p. 8.

Nella categoria degli atti nuovi che abrogano fonti precedenti va incluso anche il *regolamento sulla procedura di asilo* (reg. 2024/1348),<sup>31</sup> che sostituisce la dir. 2013/32. Ai fini della presente analisi, va in particolare segnalato che detto regolamento modifica la disciplina della procedura di asilo alla frontiera, ampliandone la portata e rendendola – in alcuni casi ed entro certi limiti numerici definiti dalla Commissione – obbligatoria per gli Stati membri.

Più precisamente, in presenza di stranieri che non soddisfano le condizioni di ingresso nello Spazio Schengen<sup>32</sup> dovranno essere sottoposte a procedura di frontiera: i) le domande di protezione internazionale proposte da cittadini di Paesi terzi (o apolidi), che tengono *comportamenti scorretti*, quali la presentazione di informazioni o documenti falsi, l'omissione di informazioni o documenti pertinenti o la distruzione o l'occultamento di documenti di identità o di viaggio; ii) le istanze di coloro che rappresentano un *pericolo per la sicurezza o per l'ordine pubblico* degli Stati membri; iii) le domande di soggetti che hanno la nazionalità (o, se apolidi, una precedente dimora abituale) in un Paese terzo con un *tasso di riconoscimento* della protezione internazionale *pari o inferiore al 20%*.<sup>33</sup>

La nuova procedura di asilo alla frontiera – assieme alla fase precedente degli accertamenti e alla fase successiva del rimpatrio alla frontiera – costituisce senza dubbio un altro punto cardine della riforma.

L'idea di fondo che ha guidato il legislatore dell'Unione è che alcune categorie di richiedenti protezione internazionale devono essere identificate, devono ricevere una decisione sulla loro istanza e devono poi essere espulse (se detta decisione è negativa), senza essere autorizzate ad accedere al territorio dell'Unione e venendo sottoposte a un regime di restrizione della libertà di circolazione, se non di vero e proprio trattenimento.<sup>34 35</sup> Dette procedure vanno

---

<sup>31</sup> Reg. (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, in *GUUE L*, 2024/1348, del 22 maggio 2024. Su tale regolamento v. L. MARIN, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea*, cit., disponibile online; S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., pp. 41-56; e J. VEDSTEDT-HANSEN, *Harmonisation of types of asylum procedures: new Regulation, old dilemmas*, in L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN (eds), *Special Collection*, cit., disponibile online.

<sup>32</sup> Le condizioni di ingresso nel territorio degli Stati membri sono stabilite dall'art. 6 del reg. 2016/399.

<sup>33</sup> V. art. 45 del reg. 2024/1348, che rinvia all'art. 42, par. 1, lett. c), f) e j) e all'art. 43, par. 1.

<sup>34</sup> Con riguardo alla fase degli accertamenti, v. 'considerando' n. 11, art. 6, seconda frase, art. 7, par. 1, seconda frase, e art. 8, par. 7, del reg. 2024/1356; con riguardo alla procedura di asilo alla frontiera, v. 'considerando' n. 69 e art. 54 del reg. 2024/1348; infine, per quanto riguarda la procedura di rimpatrio alla frontiera, v. 'considerando' n. 11 e art. 5 del reg. 2024/1349.

<sup>35</sup> Cfr. S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., p. 10, dove si legge che «Member States must provide in their national law that persons being screened 'remain available to the authorities carrying out the screening for the duration of the screening, to prevent any risk of absconding and potential threats to internal security resulting from such absconding'. This wording looks like a euphemism for detention, which the Regulation goes on to refer to more explicitly—providing that where the person being screened has not applied for asylum, the rules on detention in the Returns Directive apply. For those who have applied for asylum, the reception conditions Directive applies to the extent set out in it». Cfr. anche P. DE BRUYCKER, *Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum*, cit., il quale sottolinea che «detention is precisely the most controversial issue. Even if the Asylum Procedure Regulation obliges euphemistically Member States to require applicants to "reside" at or in proximity to the external border (see article 54, §1), people will logically be detained as the aim is precisely to avoid absconding. This will give rise to litigation as the amended reception conditions directive prohibits automatic detention and imposes the recourse to alternative measures».



condotte in successione<sup>36</sup> e concluse entro termini assai ristretti: sette giorni, per gli accertamenti alla frontiera esterna;<sup>37</sup> dodici settimane (calcolate dalla registrazione della domanda), per lo svolgimento della procedura di asilo alla frontiera (inclusa la fase di impugnazione)<sup>38</sup>; ulteriori dodici settimane, per il rimpatrio dalla frontiera delle persone la cui richiesta di protezione internazionale sia stata rigettata.<sup>39</sup> Nell'ambito della procedura di frontiera, i termini per impugnare le decisioni negative e le connesse decisioni di rimpatrio sono particolarmente brevi.<sup>40</sup> Questa impostazione – discussa e di non facile attuazione – caratterizza l'impianto dell'intera riforma.

Nella seconda categoria di fonti (atti nuovi che abrogano e sostituiscono atti precedenti) vanno poi incluse due ulteriori misure che introducono modifiche, pur sempre significative, ma di portata meno radicale. Si tratta del *nuovo regolamento qualifiche* (reg. 2024/1347),<sup>41</sup> che abroga e sostituisce la dir. 2011/95, e della *nuova direttiva accoglienza* (dir. 2024/1346),<sup>42</sup> che

---

<sup>36</sup> V. *Piano di attuazione comune*, cit., p. 12, dove si parla di «processo senza soluzione di continuità». Cfr. F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso*, cit., pp. 83-84: l'A. parla di una «“procedura integrata di frontiera”, composta da tre momenti distinti, ma proceduralmente concatenati, che prendono avvio al momento dell'arrivo sul territorio del cittadino di Paese terzo sprovvisto della titolarità a varcare la frontiera esterna della UE».

<sup>37</sup> V. art. 8, par. 3, del reg. 2024/1356, il quale stabilisce che nel caso di accertamenti alla frontiera esterna «gli accertamenti sono effettuati senza indugio e sono completati in ogni caso entro sette giorni dal rintraccio nella zona di frontiera esterna, dallo sbarco sul territorio dello Stato membro interessato o dalla presentazione al valico di frontiera». Tale disposizione precisa che nel caso di persone rintracciate in relazione all'attraversamento non autorizzato via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro «alle quali si applica l'articolo 23, paragrafi 1 e 4, del regolamento (UE) 2024/1358, qualora tali persone rimangano fisicamente alla frontiera esterna per oltre 72 ore, i relativi accertamenti sono svolti successivamente e il periodo per gli accertamenti è ridotto a quattro giorni». Il termine è ridotto a tre giorni dal rintraccio nel caso di accertamenti all'interno del territorio (art. 8, par. 4).

<sup>38</sup> V. art. 51 del reg. 2024/1348. Il termine di dodici settimane «può essere prorogato a 16 settimane se lo Stato membro in cui la persona è trasferita a norma dell'articolo 67, paragrafo 11, del regolamento (UE) 2024/1351 applica la procedura di frontiera» (art. 51, par. 2, terzo comma).

<sup>39</sup> V. art. 4, par. 2 e 4, del reg. 2024/1349.

<sup>40</sup> Ai sensi dell'art. 67, par. 7, lett. a), del reg. 2024/1348, i termini per impugnare le decisioni di rigetto delle domande di protezione internazionale e le correlate decisioni di rimpatrio (v. art. 37), adottate nell'ambito di una procedura di frontiera, sono fissati dagli Stati membri entro una forchetta che va da un minimo di cinque a un massimo di dieci giorni. Il termine decorre dalla notifica della decisione all'interessato o al suo legale rappresentante (art. 67, par. 8, del reg. 2024/1348). Tranne nel caso in cui il richiedente sia un minore non accompagnato, in queste ipotesi il ricorso non produce un effetto sospensivo automatico (v. art. 68, par. 3, lett. a), e par. 4, del reg. 2024/1348).

<sup>41</sup> Reg. (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*, in *GUUE L*, 2024/1347, del 22 maggio 2024. Su tale regolamento, con riguardo ai profili attinenti alle qualifiche, v. S. AMADEO, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale*; con riguardo ai diritti spettanti ai titolari di protezione internazionale, v. G. PIZZOLANTE, *Il contenuto dei diritti e degli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale nel regolamento qualifiche*; entrambi in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea*, cit., disponibile online; su entrambi i profili, v. S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., pp. 60-71.

<sup>42</sup> Dir. (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, in *GUUE L*, 2024/1346, del 22 maggio 2024. Per un'analisi delle principali novità introdotte dalla nuova direttiva accoglienza v. S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., pp. 30-41; e A. VOINICH, *La “nuova direttiva accoglienza”: tra obblighi di includere e volontà di escludere*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea*, cit., disponibile online.

abroga e sostituisce la dir. 2013/33. Anche questi atti contengono numerose novità, ma il loro impianto complessivo si pone in linea di continuità con le misure vigenti.<sup>43</sup>

Nell'ambito della seconda categoria di misure, sopra illustrata, si possono mettere in evidenza due atti, già citati, che effettuano un'operazione interessante (anche se non inedita)<sup>44</sup> sotto il profilo del sistema delle fonti dell'Unione.

Ci si riferisce al *regolamento qualifiche* e al *regolamento sulla procedura di asilo*, i quali abrogano e sostituiscono, rispettivamente, la dir. 2011/95 e la dir. 2013/32. Questi due nuovi atti "trasformano" in regolamenti le direttive citate. Di conseguenza, due importanti aspetti del Sistema Europeo Comune d'Asilo (le qualifiche e le procedure), che attualmente sono disciplinati da fonti dell'Unione non direttamente applicabili, a partire dalla data di applicazione della riforma saranno regolamentati da atti dell'Unione che sono muniti di diretta applicabilità.

Come detto, la sostituzione delle direttive con regolamenti produce delle conseguenze di rilievo, sulle quali torneremo nel prosieguo della presente trattazione (v. *infra* par. 5).

### **3. Il differimento dell'applicazione della riforma al 2026.**

Nel complesso si tratta di una riforma quantitativamente e qualitativamente imponente, che richiede alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri uno sforzo notevole dal punto di vista normativo, organizzativo e operativo.

In particolare, la gestione degli accertamenti e delle nuove procedure di frontiera rappresenta una sfida enorme. Per comprenderne l'ampiezza, è utile richiamare, con qualche dettaglio in più, alcuni punti del *regolamento sulla procedura di asilo*.

Quest'ultimo richiede che gli Stati membri si dotino di una «capacità adeguata».<sup>45</sup> Questo termine giuridico-burocratico, nella sostanza, implica che gli Stati membri garantiscano un'organizzazione adeguata per lo svolgimento delle procedure alla frontiera; il che, a sua volta, richiede che essi predispongano posti sufficienti in apposite strutture, destinate a ospitare e a trattenere un certo numero di richiedenti protezione internazionale e rimpatriandi per tutta la durata di dette procedure.<sup>46</sup> La «capacità adeguata» è fissata complessivamente, a livello di Unione, in 30.000 posti.<sup>47</sup>

All'interno di questa soglia totale, ogni tre anni la Commissione europea indica, con una propria decisione di esecuzione, la «capacità adeguata» che deve essere predisposta da ciascuno Stato membro.<sup>48</sup> Questa determinazione è effettuata sulla base di una formula matematica prevista dallo stesso *regolamento sulla procedura di asilo*.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> In tal senso, con riguardo alla dir. 2024/1346, A. VOINICH, *La "nuova direttiva accoglienza"*, cit., p. 240, e, con riguardo al reg. 2024/1347, S. AMADEO, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale*, cit., p. 279.

<sup>44</sup> V. ad es. reg. (UE) 2018/858 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, *relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli, che modifica i regolamenti (CE) n. 715/2007 e (CE) n. 595/2009 e abroga la direttiva 2007/46/CE*, in GUUE L 151 del 14 giugno 2018, p. 1; e reg. (UE) 2023/1230 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2023, *relativo alle macchine e che abroga la direttiva 2006/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 73/361/CEE del Consiglio*, in GUUE L 165 del 29 giugno 2023, p. 1.

<sup>45</sup> V. art. 47 del reg. 2024/1348.

<sup>46</sup> V. *Piano di attuazione comune*, cit., pp. 13 e 14.

<sup>47</sup> V. art. 46 del reg. 2024/1348.

<sup>48</sup> V. art. 47, par. 1, primo comma, del reg. 2024/1348.

<sup>49</sup> V. art. 47, par. 4, del reg. 2024/1348.

Sulla base della «capacità adeguata» assegnata a ogni Stato membro, la Commissione calcola poi il «numero massimo di domande che uno Stato membro è tenuto a esaminare con procedura di frontiera ogni anno». <sup>50</sup> Tale limite è pari alla «capacità adeguata» moltiplicata per due, nel primo anno di applicazione della riforma, per tre, nel secondo, e per quattro, nel quarto. <sup>51</sup>

La Commissione ha fissato le suddette soglie con la decisione di esecuzione 2024/2150. <sup>52</sup>

Per l'Italia, la «capacità adeguata» è pari a 8.016 unità. <sup>53</sup> Si tratta della quota in assoluto più elevata, che corrisponde a oltre un quarto della capacità complessiva a livello di Unione. Di conseguenza, nel biennio successivo all'applicazione della riforma il numero massimo di domande che l'Italia dovrà esaminare con procedura di frontiera sarà pari a 16.032 (per il periodo 12 giugno 2026-12 giugno 2027) e a 24.048 (nell'anno di riferimento successivo). <sup>54</sup>

Da questi dati emerge chiaramente l'ampiezza e la varietà degli adempimenti, che gli Stati membri, nel loro complesso, e l'Italia, in particolare, devono effettuare per l'attuazione del nuovo quadro giuridico.

Il legislatore dell'Unione è consapevole delle sfide poste dalla riforma, tant'è vero che ne è stata differita l'applicazione nel tempo. I nuovi atti legislativi si applicano, a seconda dei casi, dal 12 giugno 2026 <sup>55</sup> o dal 1° luglio dello stesso anno. <sup>56</sup> Contando dalla data di pubblicazione degli atti sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (avvenuta, come si diceva sopra, il 22 maggio 2024), gli Stati membri avranno a loro disposizione poco più di due anni per adottare le modifiche normative richieste, per riorganizzare gli uffici competenti (reclutando il relativo personale) e per predisporre le strutture necessarie.

---

<sup>50</sup> V. art. 47, par. 1, secondo comma, del reg. 2024/1348.

<sup>51</sup> In forza di quanto stabilito dall'art. 47, par. 2, del reg. 2024/1348, quando uno Stato membro raggiunge il limite della sua capacità adeguata non è più tenuto a sottoporre alla procedura di frontiera le domande di protezione internazionale di soggetti che provengono da un Paese terzo con un tasso di riconoscimento della protezione internazionale inferiore al 20%; detto Stato membro può invece indirizzare i richiedenti verso la procedura accelerata all'interno del suo territorio. Analogamente, «se ha raggiunto il limite annuo di domande stabilito dalla legislazione (capacità adeguata moltiplicata per due nel 2026, per tre nel 2027 e per quattro nel 2028)» lo Stato membro non è più tenuto, ai sensi dell'art. 47, par. 3, del reg. 2024/1348, «ad applicare la procedura di frontiera e può convogliare i richiedenti verso la procedura accelerata all'interno del territorio anche qualora vi sia capacità disponibile per la procedura di frontiera. Tuttavia, i richiedenti che possono rappresentare una minaccia per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico devono sempre essere soggetti alla procedura di frontiera» (v. *Piano di attuazione comune*, cit., p. 12, nota 9). Questa seconda opzione è subordinata a un'autorizzazione rilasciata, con atto di esecuzione, dalla Commissione europea, dopo aver verificato il superamento della soglia numerica di riferimento (art. 50 del reg. 2024/1348).

<sup>52</sup> Dec. di esecuzione (UE) 2024/2150 della Commissione, del 5 agosto 2024, *recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la capacità adeguata degli Stati membri e il numero massimo di domande che uno Stato membro è tenuto a esaminare con procedura di frontiera ogni anno*, in *GUUE L*, 2024/2150, del 9 agosto 2024,

<sup>53</sup> V. Allegato I alla dec. di esecuzione 2024/2150.

<sup>54</sup> V. Allegato II alla dec. di esecuzione 2024/2150.

<sup>55</sup> Si applicano a partire dal 12 giugno 2026 i regolamenti 2024/1348 (v. art. 79), 2024/1349 (v. art. 14), 2024/1352 (v. art. 3), 2024/1356 (v. art.25), 2024/1358 (salvo l'art. 26 relativo al rilevamento e alla trasmissione di dati biometrici, che si applica dal 12 giugno 2029; v. art. 63). Analogamente le misure interne di trasposizione degli articoli 1-10, 17-29 e 31-34, della dir. 2024/1346 devono essere adottate dagli Stati membri entro il 12 giugno 2026 (v. art. 35).

<sup>56</sup> Si applicano a partire dal 1° luglio 2026 i regolamenti 2024/1347 (v. art. 42), 2024/1351 (salve le disposizioni indicate nella nota successiva; v. art. 85) e 2024/1359 (v. art. 20).

Tuttavia, va sottolineato che alcune disposizioni della riforma si applicano subito, dal momento dell'entrata in vigore dei nuovi atti.

Anzitutto, alcuni articoli del *regolamento sulla gestione dell'immigrazione e dell'asilo* devono essere applicati dall'11 giugno 2024. Si tratta, in particolare, di quelle disposizioni che affidano soprattutto alla Commissione il compito di adottare relazioni, atti di esecuzione e atti delegati, funzionali a rendere operativo, fin dal 1° luglio 2026, il meccanismo permanente di solidarietà menzionato sopra.<sup>57</sup>

Inoltre, fin dalla sua entrata in vigore trova applicazione il *regolamento che istituisce un quadro per il reinsediamento*.<sup>58</sup> Questa circostanza è facilmente comprensibile se si considera che detto regolamento configura come *volontaria* l'adesione degli Stati membri alla procedura comune finalizzata al reinsediamento, nell'Unione europea, di alcune categorie di persone, bisognose di protezione internazionale, che si trovano in Paesi terzi.<sup>59</sup> Di conseguenza, se uno Stato membro non si considera pronto ad applicare questa nuova procedura può semplicemente decidere di non aderirvi, prendendosi tutto il tempo ritenuto necessario per valutare (e preparare) l'eventuale partecipazione in un momento successivo. La natura volontaria di detta procedura ha reso, quindi, superflua una posticipazione della data di applicazione del relativo regolamento.

Salve queste due ipotesi di "applicazione immediata", il nuovo quadro giuridico si applica nel suo complesso dalla metà del 2026. Per garantire che gli Stati membri siano pronti entro questa scadenza, la riforma prevede una preliminare attività di programmazione, che consiste nella predisposizione – a livello di Unione e a livello di singoli Stati membri – di appositi piani di attuazione.

Entro il 12 settembre 2024, la Commissione era tenuta a presentare un *Piano di attuazione comune*.<sup>60</sup> Questo adempimento è stato ultimato con tre mesi di anticipo. Il Piano (approvato il 12 giugno 2024) individua i dieci «elementi costitutivi» della riforma e, per ciascuno di questi, mette a fuoco le novità principali introdotte; inoltre, esso elenca gli adempimenti rispettivi degli Stati membri, della Commissione e delle agenzie dell'Unione coinvolte; infine, predispone un calendario, con l'indicazione precisa delle scadenze, entro le quali gli atti necessari devono essere adottati dalle autorità competenti.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Si tratta delle seguenti disposizioni del reg. 2024/1351: artt. 7-15; 22, par. 1, quarto comma; 23, par. 7; 25, par. 6 e 7; 34, par. 3 e 4; 39, par. 3, secondo comma; 40, par. 4; 40, par. 8, secondo comma; 41, par. 5; 46, par. 1, quinto comma, e par. 4; 48, par. 4; 50, par.1, secondo comma; 50, par. 5; 52, par. 4; 56 e 57; 64, par. 3; 67, par. 14; 78 e 84 (v. art. 85). Mentre agli Stati membri sono stati riconosciuti circa due anni di tempo per predisporre le misure necessarie, il compito della Commissione inizia subito, con la predisposizione e l'adozione degli atti di secondo grado finalizzati a rendere operativo il meccanismo permanente di solidarietà.

<sup>58</sup> Fa eccezione l'art. 9, par. 24, il quale si applica dal 12 giugno 2026.

<sup>59</sup> L'art. 1, par. 4, del reg. 2024/1350, dispone che «gli Stati membri contribuiscono al piano di reinsediamento e di ammissione umanitaria dell'Unione ("piano dell'Unione") di cui all'articolo 8 su base volontaria. Le indicazioni fornite dagli Stati membri in sede di comitato ad alto livello per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, istituito a norma dell'articolo 11, in relazione ai dettagli della loro partecipazione, compresi il tipo di ammissione e le regioni o i paesi terzi da cui dovrà avvenire l'ammissione, nonché del loro contributo al numero totale di persone da ammettere nell'ambito del piano dell'Unione, sono volontarie».

<sup>60</sup> V. art. 75, primo comma, del reg. 2024/1348; art. 12, primo comma, del reg. 2024/1349; e art. 84, par. 3, primo comma, del reg. 2024/1351.

<sup>61</sup> V. *Piano di attuazione comune*, cit. Il Piano di attuazione comune è accompagnato da un documento di lavoro dei Servizi della Commissione che riporta una lista di controllo operativa la quale, nella sostanza, si presenta come una tabella che per ogni «elemento costitutivo» riepiloga le misure che l'Unione e gli Stati membri devono adottare. Il Piano di attuazione comune reca anche un elenco degli atti di esecuzione e degli atti delegati di competenza della Commissione. Infine, esso contiene un allegato che riporta il modello per i Piani di attuazione nazionali.

Sulla base del Piano di attuazione comune, ciascuno Stato membro era tenuto a elaborare, entro il 12 dicembre 2024, un *Piano di attuazione nazionale*, che individua le azioni da intraprendere e il relativo calendario.<sup>62</sup> I Piani nazionali devono poi essere attuati entro il 1° luglio 2026. La prima sfida per gli Stati membri è stata quindi l'elaborazione di questi programmi di lavoro, entro la breve scadenza indicata.<sup>63</sup> Dalle dichiarazioni rese dalla Commissione europea alla stampa risulta che soltanto quattordici Stati membri hanno presentato i loro piani di attuazione nei termini stabiliti.<sup>64</sup>

#### **4. (Segue) Un quesito di attualità: gli Stati membri possono anticipare l'applicazione di alcune disposizioni della riforma?**

Posto che, in via generale, la riforma si applica dalla metà del 2026, ci si può chiedere se, laddove interessati, gli Stati membri possano anticipare l'applicazione di alcune disposizioni dei nuovi atti legislativi.

Di recente, questo dubbio si è posto con riguardo a una specifica disposizione contenuta nel nuovo *regolamento sulla procedura di asilo*.

Si tratta dell'art. 61, che disciplina l'individuazione dei "paesi di origine sicuri".<sup>65</sup> Il par. 1 di detta disposizione prevede che «un paese terzo può essere designato paese di origine sicuro (...) soltanto se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono

---

<sup>62</sup> Nella predisposizione dei piani di attuazione nazionali, gli Stati membri sono sostenuti dalla Commissione europea e dai competenti organi e organismi. Sul sostegno operativo e finanziario di cui potranno beneficiare gli Stati membri per attuare la riforma, v. *Piano di attuazione comune*, cit., pp. 51 e 52. A tal riguardo, è interessante sottolineare che «per fornire sostegno e assistenza individualizzati la Commissione ha avviato un dialogo bilaterale con ciascuno Stato membro. Nella primavera del 2024 i servizi della Commissione hanno istituito un gruppo multidisciplinare specifico per paese per ciascuno Stato membro e paese associato Schengen al fine di sostenere le valutazioni delle esigenze nazionali e interagire con le autorità nazionali competenti. Ciascun gruppo è guidato da un alto dirigente della Commissione assistito da un punto di contatto tecnico e da esperti in ciascuno dei settori pertinenti. I gruppi comprendono altresì rappresentanti delle agenzie competenti dell'UE» (p. 51). La Commissione ha lanciato un apposito bando nel giugno 2024 per assistere gli Stati membri nella preparazione dei piani di attuazione nazionali. Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Romania hanno presentato richieste e ricevuto una consulenza dedicata (v. Comunicato della Direzione Generale Migrazione e Affari Interni della Commissione europea, del 1° agosto 2024, *Nine EU countries receive technical support for the implementation of the Pact*, disponibile online).

<sup>63</sup> Il 18 dicembre 2024 alcuni parlamentari europei hanno presentato alla Commissione un'interrogazione a risposta scritta (E-003038/2024) per sapere: «1. From which Member States has the Commission received a national implementation plan (a) on time; (b) belatedly; or (c) not at all (listed individually per Member State)? 2. For the Member States that have not submitted a national implementation plan, what are the reasons (listed individually per Member State)? 3. How does the Commission rate each of the national implementation plans it has received (listed individually per Member State) in terms of comprehensiveness, specificity, scope and feasibility?». Alla data di ultimazione del presente lavoro la Commissione non ha ancora risposto all'interrogazione.

<sup>64</sup> V. *euronews.com*, *Half of EU countries missed first deadline to implement migration pact*, 13 dicembre 2024 (disponibile online).

<sup>65</sup> Sulle novità introdotte dal reg. 2024/1348 in tema di "Paesi di origine sicuri" v. S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., pp. 51-53. Più in generale, sulla nozione di Paese di origine sicuro v. M. HUNT, *The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future*, in *Int. Journal Ref. Law*, 2014, p. 500 ss.; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea*, II ed., Torino, 2022, p. 143 ss., spec. pp. 149-151; J. VESTED-HANSEN, *Asylum Procedures Directive 2013/32/EU*, in D. THYM, K. HAILBRONNER (eds), *EU Immigration and Asylum Law*, München, Oxford, Baden-Baden, 2022, p. 1429, spec. pp. 1509-1514. Cfr. anche European Union Agency for Asylum, *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, Luxembourg, 2022, spec. pp. 5-11 e 17-20. Nella giurisprudenza della Corte giust., v. sentenze 6 maggio 2008, causa C-133/06, *Parlamento europeo c. Consiglio*; 31 gennaio 2013, causa C-175/11, *D. e A.*; e 25 luglio 2018, causa C-404/17, *A.*

persecuzioni quali definite all'articolo 9 del regolamento (UE) 2024/1347, né alcun rischio reale di danno grave quale definito all'articolo 15 di tale regolamento». Il par. 2 dell'articolo citato aggiunge che l'inserimento di un paese terzo in una lista di “paesi di origine sicuri” può essere effettuato «con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili».

Quest'ultima disposizione consente quindi agli Stati membri di qualificare un paese terzo come “paese di origine sicuro” e di precisare che tale indicazione non vale per alcune parti del territorio nazionale o per alcune categorie di soggetti.

La facoltà di apporre eccezioni al momento della designazione di “paesi di origine sicuri” è attualmente esclusa dalla normativa vigente, più precisamente dagli articoli 36 e 37 e dall'allegato I della dir. 2013/32.<sup>66 67</sup>

Per tale motivo, gli Stati membri potrebbero essere fortemente interessati ad applicare, da subito, la nuova disposizione sopra menzionata. In tal modo, il novero degli Stati che possono essere considerati “paesi di origine sicuri” si amplierebbe e, conseguentemente, aumenterebbero i casi in cui uno Stato membro può trattare le domande di protezione internazionale – presentate da individui che provengono da detti paesi – con una procedura speciale (accelerata o di frontiera).<sup>68</sup>

Anche altre potrebbero essere le disposizioni, che destano analogo interesse. Di qui il dubbio, di carattere generale, se un'applicazione anticipata di talune disposizioni della riforma sia possibile.

La risposta al quesito deve necessariamente distinguere tra direttive e regolamenti.

Con riguardo alle direttive, va preliminarmente ricordato che, come si è detto sopra, nel pacchetto della riforma è compresa la dir. 2024/1346 *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, la quale deve essere attuata entro il 12 giugno 2026.

Com'è noto, la scadenza indicata rappresenta un termine ultimo, cioè il termine massimo entro il quale gli Stati membri sono tenuti ad approvare le misure interne necessarie per adeguare gli ordinamenti statali.<sup>69</sup> Nulla osta, in via di principio, a che uno Stato membro decida di adottare dette misure prima della scadenza stabilita o che esso provveda all'attuazione

---

<sup>66</sup> V., con specifico riguardo alle eccezioni di carattere territoriale, Corte giust., sentenza 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, punti 74, 82 e 83. Su tale pronuncia v. A. DI PASCALE, *Op-Ed: “Safe Countries of Origin: whose Margin of Appreciation? (Case C406/22, CV) and its Impact on the Application of the Italy-Albania Protocol”*, in *Eu Law Live*, 16th December 2024; M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in *Riv. Cont. Eur.*, 2024, 3, p. 1-40; S. MORLOTTI, *Safe or Not? Some Much-Awaited Clarification on the Designation of Safe Third Countries of Origin by the CJEU*, in *Eurojus*, 2024, 4, p. 1; e F. MUNARI, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*, in *Eurojus*, 2024, 4, p. 1 (tutti disponibili online).

<sup>67</sup> Secondo il regime attuale, un paese terzo può essere considerato “di origine sicuro” soltanto se, sulla base dei dati risultanti da fonti internazionali attendibili, si può dimostrare che in detto paese «non ci sono *generalmente e costantemente* persecuzioni (...), né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale». In altri termini, nel regime attuale “paese di origine sicuro” è quello che può garantire a tutti i cittadini (o apolidi residenti) e nell'intero territorio nazionale una protezione effettiva dal rischio di persecuzione o di danno grave (corsivo aggiunto; v. allegato I della dir. 2013/32 e Corte giust., sentenza 4 ottobre 2024, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, cit., punto 69).

<sup>68</sup> V. art. 31, par. 8, lett. b), della dir. 2013/32. Cfr. con art. 42, par. 1, lett. e), del reg. 2024/1348.

<sup>69</sup> L. DANIELE, con la collaborazione di S. AMADEO, G. BIAGIONI, C. SCHEPISI, F. SPITALERI, *Diritto dell'Unione Europea*, IX ed., Milano, 2024, p. 262.

per tappe, a condizione che il recepimento parziale prima della scadenza del termine non sia tale da compromettere seriamente la realizzazione del risultato prescritto dalla direttiva.<sup>70</sup>

Applicando questo orientamento consolidato, si potrebbe ritenere che, laddove siano interessati, gli Stati membri possano attuare in anticipo, o per step successivi, la nuova direttiva accoglienza, in modo da realizzare anticipatamente gli obiettivi da essa perseguiti.

È tuttavia necessaria una precisazione, che ridimensiona molto questa possibilità.

In effetti, l'art. 36 della nuova direttiva stabilisce che la precedente dir. 2013/33 è abrogata «a partire dal 12 giugno 2026». Fino a tale data, quest'ultima resta in vigore e deve continuare ad essere osservata dagli Stati membri. Ciò restringe la possibilità di applicare in via anticipata la nuova disciplina o alcune disposizioni di questa. Un anticipo è ammesso soltanto se e nella misura in cui gli atti di trasposizione “anticipati” non contrastino con quanto attualmente disposto dalla direttiva vigente. Un'attuazione e un'applicazione della dir. 2024/1346 anteriori al termine suddetto sembrano quindi possibili, ma soltanto entro questo limite stringente.

Un ragionamento più netto (e più restrittivo) può essere fatto, invece, con riguardo ai nuovi regolamenti.

In effetti, questi contengono delle disposizioni che fissano – in modo uniforme per tutti i soggetti dell'ordinamento dell'Unione – il giorno a partire dal quale essi trovano applicazione.<sup>71</sup> Non si tratta, quindi, come nel caso delle direttive, di termini ultimi a favore degli Stati membri, bensì di disposizioni che fanno parte integrante della portata precettiva dei regolamenti considerati. L'applicazione di questi non può pertanto essere anticipata, perché ciò rappresenterebbe una violazione di quanto essi stessi dispongono.

A ciò va aggiunto un altro argomento, che riguarda specificamente i nuovi regolamenti che abrogano e sostituiscono atti precedenti.

Anticipare l'applicazione di una o più disposizioni di questi nuovi atti potrebbe implicare la violazione delle disposizioni di diverso contenuto previste dalle fonti vigenti, che restano in vigore, a seconda dei casi, fino al 12 giugno o fino al 1° luglio 2026.

Per riprendere l'esempio fatto sopra, un'applicazione anticipata dell'art. 61, par. 2, del reg. 2024/1348, che ammette eccezioni territoriali o personali nella designazione di “paesi di origine sicuri”, comporterebbe una violazione dell'art. 37 e dell'allegato I della dir. 2013/32, attualmente in vigore, che non consentono tali eccezioni. Il reg. 2024/1348 abroga e sostituisce la dir. 2013/32, con decorrenza dal 12 giugno 2026. Fino a questa data, la direttiva vigente continua a trovare applicazione e deve essere rispettata.

In conclusione, sembra corretto ritenere che gli Stati membri possano attuare e applicare l'unica direttiva compresa nel pacchetto di riforma (la nuova direttiva accoglienza), prima della scadenza del termine di trasposizione da essa previsto, solo se e nella misura in cui gli atti interni adottati non contrastino con quanto disposto dalla dir. 2013/33 attualmente in vigore. Gli Stati membri non possono, invece, applicare in via anticipata le disposizioni contenute nei nuovi regolamenti i quali, per loro stessa previsione, risultano applicabili soltanto a partire dalla metà del 2026.

---

<sup>70</sup> V. Corte giust., sentenze 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, spec. punti 45-49; 27 ottobre 2016, causa C-439/16 PPU, *Milev*, punti 31-34; 25 gennaio 2022, causa C-181/20, *VYSOČINA WIND*, punti 73-76; 5 maggio 2022, causa C-83/20, *BPC Lux 2 e a.*, punti 66-68 e 73-73.

<sup>71</sup> V. *supra* par. 3, note 54 e 55.

## **5. Un primo elemento caratterizzante: il ricorso a regolamenti come fonte principale della nuova disciplina.**

La riforma del 2024 dei settori dell'immigrazione e dell'asilo si caratterizza per un elemento che balza subito agli occhi: il nuovo quadro giuridico è dettato in prevalenza da regolamenti. Infatti, come si è detto sopra, su dieci atti legislativi approvati, nove rientrano in questa categoria di fonti.

A ciò si aggiunge un'ulteriore circostanza, che merita di essere sottolineata.

In effetti, diverse sono le disposizioni degli atti di riforma che attribuiscono alla Commissione una delega, ai sensi dell'art. 290 TFUE, o che affidano alla Commissione o al Consiglio il compito di adottare misure uniformi di esecuzione, ai sensi dell'art. 291, par. 2, TFUE. Gli atti delegati o di esecuzione, che la Commissione<sup>72</sup> e il Consiglio<sup>73</sup> dovranno approvare, in forza del nuovo quadro giuridico, sono molto numerosi.

Gli elementi ora evidenziati sono in linea con le dinamiche più recenti del sistema giuridico dell'Unione: il ricorso alle direttive, un tempo assai diffuso, ha progressivamente lasciato il passo a un utilizzo via via crescente di regolamenti, muniti sì di applicabilità diretta, ma molto spesso bisognosi di atti di esecuzione.<sup>74 75</sup>

Riportata ai settori di cui ci occupiamo, questa dinamica indica chiaramente che l'Unione europea ha inteso disciplinare in maniera più uniforme e dettagliata la gestione dei flussi migratori. Lo strumento più adeguato per raggiungere tale obiettivo è stato considerato il regolamento; laddove sono stati ritenuti necessari atti uniformi di esecuzione, l'approvazione di questi è stata affidata – conformemente alla regola prevista dall'art. 291, par. 2, TFUE – in molti casi, alla Commissione e, talvolta, al Consiglio. Nel complesso, lo spazio lasciato alle normative statali è stato considerevolmente ridotto rispetto al passato.<sup>76 77</sup>

La sottolineatura di questa evoluzione conduce ad affrontare alcuni quesiti, che riguardano le scelte compiute dal legislatore dell'Unione in merito alla tipologia degli atti approvati.

La prima domanda che pare naturale porsi è perché, in un contesto di prevalente ricorso a regolamenti, il profilo dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale continui ad

---

<sup>72</sup> V. *Elenco degli atti di esecuzione e degli atti delegati della Commissione da adottare per l'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo* allegato al *Piano di attuazione comune*, cit.

<sup>73</sup> V. art. 8, par. 1, del reg. 2024/1350; artt. 57, 59, par. 6, 61, par. 4, e 62, par. 5, del reg. 2024/1351; nonché art. 4 del reg. 2024/1359.

<sup>74</sup> Com'è noto, la diretta applicabilità di un regolamento non esclude che in certi casi il regolamento stesso richieda misure interne di esecuzione, che ne integrano il contenuto. A tal riguardo v. Corte giust., sentenza 27 settembre 1979, causa 230/78, *Eridania*, nella quale la Corte ha sottolineato che «l'applicabilità diretta di un regolamento non osta a che lo stesso regolamento conferisca ad un'istituzione comunitaria o ad uno Stato membro il potere di emanare provvedimenti di attuazione» (par. 34). V. anche Corte giust., sentenza 14 giugno 2012, causa C-606/10, *ANAFE*, par. 72.

<sup>75</sup> Per un'analisi di questa dinamica ci si permette di rinviare a F. SPITALERI, *L'esecuzione in Italia dei regolamenti dell'Unione*, in AA.VV., *Giuseppe Tesaro, un Uomo un Europeista*, Napoli, 2023, p. 423.

<sup>76</sup> V. S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, cit., p. 7.

<sup>77</sup> La riduzione dello spazio lasciato alle normative statali deriva non soltanto dalla circostanza (messa in evidenza, ai fini dell'analisi svolta, nel presente lavoro) di un ampio ricorso a regolamenti, ma anche dall'eliminazione della facoltà, riconosciuta agli Stati membri dalle direttive qualifiche e procedure, di adottare disposizioni più favorevoli, purché compatibili con quanto disposto dalle direttive stesse (v. facoltà previste dall'art. 3 della dir. 2011/95 e dall'art. 5 della dir. 2013/32, di cui non vi è più traccia nei regolamenti 2024/1347 e 2024/1348).



essere disciplinato da una direttiva, vale a dire la nuova dir. 2024/1346, che abroga e sostituisce la dir. 2013/33.

La risposta al quesito emerge dai ‘considerando’ n. 3 e 5 della nuova direttiva, nei quali viene enunciato che «le condizioni di accoglienza variano tuttora considerevolmente tra gli Stati membri, in particolare per quanto riguarda gli standard offerti ai richiedenti»<sup>78</sup> e che tale diversità determina «movimenti secondari» e compromette «l’obiettivo di garantire che tutti i richiedenti siano trattati in modo uniforme dovunque presentino domanda di protezione internazionale nell’Unione».<sup>79</sup> In una situazione del genere, la direttiva è considerata ancora lo strumento più adeguato, che individua taluni risultati da raggiungere – quali un livello di accoglienza «adeguato per tutti gli Stati membri», «una maggiore parità di trattamento» e «una distribuzione più equa dei richiedenti asilo in tutta l’Unione»<sup>80</sup> – lasciando, poi, ai legislatori nazionali la scelta delle forme e dei mezzi più adeguati per raggiungere questi obiettivi. Le diversità tutt’ora esistenti nei sistemi di accoglienza statali hanno indotto a optare (o meglio, a continuare a optare) per una direttiva, come fonte di armonizzazione di questo aspetto rilevante del Sistema Europeo Comune di Asilo.<sup>81</sup>

A questa prima domanda ne segue logicamente un’altra. Considerato che lo strumento per disciplinare le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione resta lo stesso (cioè, una direttiva) e visto che le modifiche apportate, per quanto significative, non sono poi così radicali, ci si può chiedere per quale ragione il legislatore dell’Unione abbia preferito adottare una nuova direttiva, che abroga e sostituisce interamente quella vigente, anziché emendare quest’ultima con un atto separato, limitato alle modifiche ritenute necessarie.

A tal riguardo, il ‘considerando’ n. 1 della dir. 2024/1346 indica, sinteticamente, che la “rifusione” è motivata da «ragioni di chiarezza».<sup>82</sup> Provando a esplicitare questo passaggio conciso, possiamo affermare che la scelta di “rifondere” in un unico e nuovo testo il regime dell’accoglienza agevola la leggibilità della futura disciplina. L’opzione opposta, consistente nell’approvazione di un separato atto di modifica puntuale, avrebbe imposto all’interprete la consultazione di due diversi testi, da coordinare, oppure la predisposizione, a titolo informativo, di un testo consolidato non ufficiale. Sotto questo profilo, l’adozione di una nuova (e unica) direttiva, con abrogazione della precedente, garantisce senz’altro una maggiore chiarezza.

A questa prima ragione, sembra plausibile aggiungerne un’altra. Pare ragionevole ritenere che il legislatore dell’Unione abbia anche voluto trasmettere l’idea di un pacchetto normativo rinnovato nel suo complesso. Anche questa ragione potrebbe aver spinto all’adozione di una direttiva nuova, che abroga e sostituisce la precedente, anche se, da un punto di vista strettamente tecnico, ciò non era indispensabile.

---

<sup>78</sup> V. ‘considerando’ n. 5 della dir. 2024/1346.

<sup>79</sup> V. ‘considerando’ n. 3 della dir. 2024/1346.

<sup>80</sup> V. ‘considerando’ n. 5 della dir. 2024/1346.

<sup>81</sup> In linea con questa logica di fondo, la nuova direttiva accoglienza, al pari di quella vigente, consente agli Stati membri di adottare disposizioni statali più favorevoli, purché compatibili con la direttiva (cfr. art. 4 della dir. 2013/33 e art. 4 della dir. 2024/1346).

<sup>82</sup> V. considerando n. 1 della dir. 2024/1346, dove si legge che «è necessario apportare una serie di modifiche alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. È quindi opportuno provvedere, per ragioni di chiarezza, alla rifusione di tale direttiva».

## 6. (Segue) Le implicazioni della “trasformazione” in regolamenti delle direttive qualifiche e procedure.

Il ricorso a regolamenti per la riforma dei settori dell’immigrazione e dell’asilo solleva ulteriori questioni, che meritano di essere approfondite.

A tal riguardo, è importante ricordare che due delle principali direttive di seconda generazione in materia di protezione internazionale (la dir. 2011/95, cd. qualifiche, e la dir. 2013/32, cd. procedure) sono state abrogate e sostituite da due regolamenti (il reg. 2024/1347 e il reg. 2024/1348), che dovranno essere applicati, rispettivamente, dal 1° luglio 2026<sup>83</sup> e dal 12 giugno 2026.<sup>84</sup> A partire dalle scadenze indicate, questi atti dell’Unione muniti di applicabilità diretta diventeranno le fonti normative (di diritto derivato) di riferimento per le autorità nazionali competenti in materia di riconoscimento della protezione internazionale e per i giudici degli Stati membri chiamati a sindacare l’operato di dette autorità.<sup>85</sup>

La “trasformazione” delle due direttive menzionate in regolamenti pone il problema di capire quale sarà, a partire dai termini suddetti, la sorte delle misure interne che gli Stati membri hanno approvato per recepire negli ordinamenti statali le direttive stesse. Il passaggio da fonti non direttamente applicabili a fonti munite di diretta applicabilità impone questa riflessione.

Ora, non c’è dubbio che i nuovi regolamenti non determinano essi stessi l’abrogazione delle misure interne, in precedenza approvate a livello statale, per l’attuazione delle direttive qualifiche e procedure. Infatti, un atto dell’Unione non può di per sé modificare o abrogare atti degli Stati membri.

Sono pertanto quest’ultimi a doversi attivare per rimuovere le incompatibilità sopravvenute. In tal senso, sembra corretto ritenere che le misure interne di trasposizione delle direttive 2011/95 e 2013/32 non potranno essere mantenute dagli Stati membri, ma dovranno essere da questi abrogate, con decorrenza dalla data di applicazione dei nuovi regolamenti.

Questa conclusione discende, a nostro avviso, dalla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, secondo la quale atti nazionali che riproducono il contenuto di un regolamento sono, non soltanto superflui, ma anche incompatibili con l’art. 288, secondo comma, TFUE, perché hanno l’effetto di trasformare un regolamento in un provvedimento interno e di occultare, in tal modo, la natura sovranazionale dell’atto approvato dall’Unione.<sup>86</sup>

Com’è noto, la Corte di giustizia ha affermato questo principio nelle sentenze *Commissione c. Italia*<sup>87</sup> e *Fratelli Variola* del 1973,<sup>88</sup> in relazione alla prassi italiana di

---

<sup>83</sup> V. art. 42 del reg. 2024/1347.

<sup>84</sup> V. art. 79 del reg. 2024/1348.

<sup>85</sup> Cfr. S. AMADEO, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale*, cit., p. 246, il quale sottolinea che «una delle maggiori innovazioni della riforma è fornita proprio dall’impiego del regolamento come ‘contenitore’ del diritto della protezione internazionale, e conseguente eliminazione delle “differenze nel recepimento” consentite dalla direttiva 2011/95».

<sup>86</sup> Corte giust., sentenze 7 febbraio 1973, causa C-39/72, *Commissione c. Italia*, spec. par. 17; 10 ottobre 1973, causa 34/73, *Fratelli Variola*, spec. par. 10; 2 febbraio 1977, causa C-50/76, *Amsterdam Bulb*, spec. par. 7. Cfr. Corte cost., sentenze 27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*, considerato in diritto, punti 5 e 7; 30 ottobre 1975, n. 232, *ICIC*, considerato in diritto, punti 7 e 8.

<sup>87</sup> Corte giust., sentenza 7 febbraio 1973, *Commissione c. Italia*, cit. Su tale pronuncia v. D. RUZIÉ, in *Rev. Trim. Droit Eur.*, 1973, p. 118; A. TIZZANO, *Persistenti violazioni del Trattato CEE e singolari pretese dell’Italia*, in *Foro It.*, 1973, IV, col. 73; J.A. WINTER, in *Com. Mar. Law Rev.*, 1973, p. 327; e D. WYATT, *Direct Applicability of Community Acts*, in *Eur. Law Rev.*, 1975, p. 51.

<sup>88</sup> Corte giust., sentenza 10 ottobre 1973, *Fratelli Variola*, cit., sulla quale v. A. TIZZANO, in *Foro It.*, 1974, IV, col. 66.

riprodurre il contenuto di regolamenti comunitari in provvedimenti interni. Essa ha chiarito che dal momento dell'entrata in vigore di un regolamento non ci può essere un atto interno che ne riformula le disposizioni.<sup>89</sup>

Il contesto in cui è stato elaborato questo orientamento è, per così dire, inverso, rispetto alla situazione qui considerata. Allora, si discuteva di atti interni approvati *dopo* l'adozione di un regolamento da parte delle istituzioni comunitarie. Nel caso in esame, invece, la normativa interna è preesistente, mentre gli atti dell'Unione, muniti di diretta applicabilità, sono sopravvenuti.

Sia pure in un contesto rovesciato, pare corretto ritenere che la soluzione *Fratelli Variola* trovi comunque applicazione.

Gli Stati membri non possono mantenere nell'ordinamento statale disposizioni interne che, nella sostanza, riproducono regolamenti dell'Unione. A partire dalla data di applicazione dei nuovi regolamenti qualifiche e procedure, essi dovranno pertanto abrogare le disposizioni che erano state in precedenza approvate per trasporre le direttive 2011/95 e 2013/32 e che, nel mutato contesto della riforma, si presentano come meramente riproduttive di quanto disposto da detti regolamenti.<sup>90</sup>

Quel che gli Stati membri potranno e, in alcuni casi, dovranno fare è adottare, ai sensi dell'art. 291 TFUE, le misure interne di esecuzione che i nuovi regolamenti qualifiche e procedure richiedono o autorizzano.<sup>91</sup>

In definitiva, alla "trasformazione", a livello di Unione, delle direttive in regolamenti deve corrispondere una "trasformazione", a livello interno, degli atti di trasposizione delle prime, in misure interne di esecuzione dei secondi; il che implica l'abrogazione di tutte le disposizioni statali meramente riproduttive di norme dell'Unione direttamente applicabili ed il mantenimento (o la nuova adozione) dei provvedimenti interni richiesti o autorizzati dai nuovi regolamenti, come misure di esecuzione.

---

<sup>89</sup> Nella sentenza *Fratelli Variola*, cit., la Corte di giustizia ha stabilito che la diretta applicabilità del regolamento «implica che la sua entrata in vigore e la sua applicazione nei confronti degli amministrati non abbisognano di alcun atto di ricezione nel diritto interno». Gli Stati membri sono tenuti «a non ostacolare l'efficacia diretta propria dei regolamenti e di altre norme comunitarie. L'osservanza scrupolosa del predetto obbligo è una condizione indispensabile per l'applicazione simultanea ed uniforme dei regolamenti comunitari nell'intera Comunità». La Corte di giustizia ha poi precisato che «gli Stati membri devono astenersi dall'adottare provvedimenti atti a sminuire la competenza della Corte a pronunciarsi su qualsiasi questione di interpretazione del diritto comunitario o di validità degli atti emananti dalle istituzioni della Comunità». Essa ha sottolineato che «la competenza attribuita alla Corte dall'art. 177 resta intatta, nonostante qualunque tentativo di trasformare, mediante una legge interna, una norma comunitaria in diritto nazionale» (par. 10 e 11). Cfr. anche conclusioni dell'A.G. H. Mayras nella causa *Fratelli Variola*, cit., lette il 26 settembre 1973, nelle quali l'A.G. ha sottolineato che «la tecnica di "riprodurre" il diritto comunitario con provvedimenti interni o anche il procedimento inteso a "recepire" il diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale sono non soltanto inutili, ma (...) dannosi, perché siffatti procedimenti potrebbero creare equivoci tanto sulla natura giuridica delle norme quanto sulla data della loro entrata in vigore» (p. 996).

<sup>90</sup> Se questa ricostruzione è corretta, per quanto riguarda l'Italia il D. Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, che attua la dir. 2011/95, e il D. Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, che attua la dir. 2013/32, dovranno essere abrogati o quantomeno modificati, in modo che essi contengano soltanto le misure interne di esecuzione richieste o autorizzate dai regolamenti 2024/1347 e 2024/1348.

<sup>91</sup> Con riguardo al reg. 2024/1347, v. ad es., articoli 23, par. 7; 33, par. 4; 35; e 37. Con riguardo al reg. 2024/1348, v., ad es., articoli 2, par. 3; 4; 6; 9, par. 3, secondo comma; 10, par. 4; 13, par. 5, quarto comma, e par. 13, terzo comma; 15, par. 3 e 4; 16; 17; 18, par. 2; 19, par. 2-5; 23, par. 10, terzo comma; 25, par. 7; 26, par. 2; 28, par. 3, secondo comma, par. 4, par. 6, secondo comma, e par. 7; 30, par. 3, secondo comma; 32, par. 2, secondo comma; 35, par. 8; 43, par. 4; 44, par. 3, secondo comma; 47, par. 5, secondo comma; 51, par. 2, secondo comma; 54, par. 2 e 3; 56; 64; 66, par. 6; 67, par. 1, secondo comma, e par. 7; 68, par. 6; 69; 71; 72; e 75.

## **7. Un secondo elemento caratterizzante: l'ampliamento dell'ambito di applicazione materiale della disciplina dell'Unione e i riflessi di tale ampliamento sulle garanzie sostanziali e processuali applicabili.**

Come si è detto sopra, a seguito della riforma del 2024 il campo di applicazione della disciplina dell'Unione in materia di immigrazione e di asilo si è significativamente esteso. Profili finora regolamentati, essenzialmente, dagli Stati membri – come gli accertamenti, la procedura di rimpatrio alla frontiera, le situazioni di crisi e di forza maggiore e le procedure per il reinsediamento – sono ora oggetto di un'apposita disciplina.

Questa estensione ha una conseguenza di grande rilievo. Infatti, dalla data di applicazione della riforma, l'attività svolta dagli Stati membri nel contesto delle nuove procedure sarà sottoposta alle garanzie sostanziali e processuali previste dal sistema giuridico dell'Unione.

A tal riguardo, si segnala che la riforma stessa prevede un nuovo strumento di garanzia. Infatti, il reg. 2024/1356 e il reg. 2024/1348 obbligano gli Stati membri a istituire un meccanismo di monitoraggio indipendente, che mira ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione e del diritto internazionale, per quanto riguarda l'accesso alla procedura di asilo, il principio di non respingimento, l'interesse superiore del minore e le pertinenti norme in materia di trattenimento, durante gli accertamenti e durante la procedura di asilo alla frontiera.<sup>92</sup> Se correttamente e pienamente attuato, questo meccanismo costituirà uno strumento di grande rilievo per la salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone coinvolte negli accertamenti e nelle procedure di frontiera.<sup>93</sup>

Tuttavia, non è questo l'elemento su cui ci si intende soffermare in questo scritto.

Ai fini della presente analisi, è invece rilevante far riferimento a un effetto automatico, che si collega all'ampliamento delle situazioni regolate a livello di Unione.

In effetti, dal momento in cui la nuova disciplina sarà applicabile, gli accertamenti, che le competenti autorità nazionali dovranno svolgere in forza del reg. 2024/1356, gli adempimenti richiesti dalle procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera e, più in generale, tutti i provvedimenti statali imposti o autorizzati dalla riforma, andranno considerati, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta, come atti posti in essere dagli Stati membri «nell'attuazione del diritto

---

<sup>92</sup> V. art. 10 del reg. 2024/1356 richiamato, con riguardo alla procedura di asilo alla frontiera, dall'art. 43, par. 4, del reg. 2024/1348. Il sistema di monitoraggio dei diritti fondamentali deve operare in maniera indipendente. Esso deve garantire che le accuse comprovate di mancato rispetto dei diritti fondamentali siano trattate in modo «efficace e senza indebiti ritardi» e che, se necessario, siano svolte «indagini su tali accuse» (art. 10, par. 2, lett. b). Tale meccanismo «espleta i suoi compiti sulla base di verifiche a campione e verifiche casuali senza preavviso» e deve avere «accesso a tutti i luoghi pertinenti, comprese le strutture di accoglienza e i centri di trattenimento» (art. 10, par. 2, quinto e sesto comma). Gli organismi di monitoraggio possono coinvolgere «organizzazioni internazionali e non governative pertinenti e organismi pubblici indipendenti» (art. 10, par. 2, quarto comma) e hanno «il potere di formulare raccomandazioni annuali agli Stati membri» (art. 10, par. 2, terzo comma). Gli Stati membri devono assicurare loro «mezzi finanziari adeguati» (art. 10, par. 4). Sul meccanismo di monitoraggio indipendente v. T. MOLNAR, *Monitoring fundamental rights compliance in the context of screening and the asylum border procedure: putting bricks back into the EU house of rule of law?*, in L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN (eds), *Special Collection*, cit., disponibile online. V. anche European Union Agency for Fundamental Rights, *Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms*, Vienna, 2024, disponibile online.

<sup>93</sup> Cfr. F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso*, cit., p. 110.

dell'Unione».<sup>94</sup> La Carta potrà quindi essere applicata a normative nazionali e a prassi degli Stati membri che prima esulavano dal suo ambito di applicazione. Alla luce della Carta, la Corte di giustizia potrà sindacare la compatibilità con i diritti fondamentali di queste normative e prassi, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale o a seguito della presentazione di un ricorso per inadempimento.

In un contesto, come quello previsto dalla riforma, in cui un numero significativo di richiedenti protezione internazionale dovranno essere identificati, dovranno ricevere una decisione sulla loro istanza e dovranno poi essere espulsi (se detta decisione è negativa), senza essere autorizzati ad accedere al territorio dell'Unione e venendo sottoposti a un regime di trattenimento, l'ampliamento dell'ambito di applicazione della Carta rappresenta una garanzia di fondamentale importanza, la cui attuazione è rimessa principalmente ai giudici nazionali, anche attraverso il dialogo con la Corte di giustizia nell'ambito del rinvio pregiudiziale.

Agli strumenti di controllo giurisdizionale si aggiungeranno i meccanismi di tipo politico e amministrativo previsti dai Trattati, quali le audizioni davanti al Parlamento europeo e le interrogazioni presentate dai membri di questa istituzione, nonché le indagini del Mediatore europeo.

A tal riguardo, è importante ricordare che nel settore dell'immigrazione e dell'asilo gli Stati membri operano, con un grado di intensità crescente, con il supporto di agenzie dell'Unione, in particolare dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) e dell'Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo (EUUA). Il rapporto di stretta cooperazione tra autorità nazionali e agenzie dell'Unione è stato ulteriormente rafforzato dalla riforma.<sup>95</sup>

In tale contesto, le prassi degli Stati membri e l'attività di supporto delle agenzie dell'Unione, posta in essere nell'ambito della nuova disciplina dettata dalla riforma, risulteranno sottoposte anch'esse a una vigilanza di carattere politico e amministrativo, che non sfocia in provvedimenti vincolanti, ma che può rivelarsi efficace, nella misura in cui pone all'attenzione dell'opinione pubblica criticità rilevanti e orienta le autorità competenti verso una maggiore attenzione per i diritti fondamentali.<sup>96</sup>

La prassi recente ha dimostrato che nel settore dell'immigrazione e dell'asilo il Parlamento europeo e il Mediatore europeo possono intervenire utilmente, al fine di promuovere una tutela dei diritti fondamentali più in linea con gli standard prescritti dalla Carta e dal diritto internazionale.<sup>97</sup> Nel contesto, sopra descritto, di sistematico ricorso alla detenzione

---

<sup>94</sup> Sull'art. 51 della Carta e sull'applicazione della Carta agli Stati membri v. A. WARD, *Commentary on Art. 51*, in S. PEERS, T. HARVEY, J. KENNER, A. WARD (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, Portland, 2014, p. 1415, spec. p. 1433 ss.; J. ZILLER, *Commento dell'art. 51*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 1043, spec. p. 1050 ss.; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018, spec. p. 183 ss.; T. LOCK, *Commentary on Art. 51 CFR*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (ed.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, p. 2242, spec. 2243 ss.

<sup>95</sup> V. 'considerando' n. 24 e art. 8, par. 9, quinto comma, del reg. 2024/1356. V. anche 'considerando' n. 12, 26, 28 e 72, nonché art. 5, 13, par. 6, 16, par. 4, 27, par. 1, e 71, par. 2, del reg. 2024/1348.

<sup>96</sup> Cfr. I. INGRAVALLO, *Gli strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 2/2024, p. 255, spec. p. 272.

<sup>97</sup> Per una ricostruzione dell'attività di controllo politico e amministrativo svolta di recente dal Parlamento europeo e dal Mediatore europeo nei confronti di Frontex v. I. INGRAVALLO, *Gli strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex*, cit., p. 255, spec. pp. 262, 264-267; D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020, pp. 189-196; e D. VITIELLO, *Poteri operativi, accountability e*

di ampie categorie di soggetti, questo tipo di controllo può opportunamente affiancarsi al sindacato giurisdizionale.

In definitiva, la riconduzione di nuovi ambiti d'attività nel campo di applicazione del diritto dell'Unione amplia il novero delle fattispecie in cui l'apparato comunitario di garanzia dei diritti fondamentali può essere applicato.

## **8. Conclusioni.**

La riforma del 2024 può essere considerata una nuova tappa nel processo di comunitarizzazione dei settori dell'immigrazione e dell'asilo: per effetto del nuovo quadro giuridico, lo spazio lasciato alle normative statali risulta considerevolmente ridotto; inoltre, le istituzioni e gli organi dell'Unione non ricoprono più un ruolo essenzialmente regolatorio, ma contribuiscono maggiormente alla gestione del fenomeno delle migrazioni.

Il pacchetto legislativo approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio è composto in prevalenza da regolamenti, che sono muniti, in quanto tali, di applicabilità diretta, ma che richiedono l'approvazione di numerose misure uniformi di esecuzione e di atti delegati.

A ben vedere, quindi, la riforma comprende, già a livello di Unione, più fasi: la prima si è conclusa con l'adozione e la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea di dieci nuovi atti legislativi; la seconda presuppone l'approvazione di ulteriori misure da parte della Commissione europea e del Consiglio.

A queste due fasi, seguirà l'intensa attività normativa e organizzativa che la riforma impone agli Stati membri.

La "trasformazione" in regolamenti delle vigenti direttive qualifichè e procedure ha delle implicazioni importanti, che il presente scritto ha voluto mettere in rilievo. A partire dalla data di applicazione dei nuovi atti, le misure interne di trasposizione delle direttive citate non potranno essere mantenute dagli Stati membri, ma dovranno da questi essere abrogate, nella misura in cui esse contengono disposizioni meramente riproduttive di regolamenti dell'Unione.

Più in generale, il nuovo quadro giuridico richiede agli Stati membri una rivisitazione profonda della normativa vigente, che implica non soltanto l'abrogazione degli atti interni di trasposizione delle direttive menzionate, ma anche il recepimento della nuova direttiva accoglienza e, soprattutto, l'adozione di numerosissime misure di esecuzione, volte a rendere la riforma operativa entro la metà del 2026. Il ritardo nella predisposizione dei piani nazionali di attuazione da parte di molti Stati membri è un chiaro indice delle notevoli difficoltà che essi incontreranno nell'approvazione dei provvedimenti di loro competenza.

A seguito della riforma del 2024 il campo di applicazione della disciplina dell'Unione in materia di immigrazione e asilo è stato significativamente esteso. La pianificazione e l'attuazione delle misure di solidarietà, gli accertamenti, le procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera, le misure da adottare in situazioni di crisi o di emergenza e il reinsediamento sono, ora, tutti profili disciplinati da fonti dell'Unione, che si aggiungono ai settori già oggetto di regolamentazione negli scorsi decenni.

---

*accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistemica, in Quaderno AISDUE, Serie Speciale - Atti del Convegno "Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030" - Bari, 3 e 4 novembre 2022, 2023, p. 459, spec. p. 466-470. V. anche A. DEL GUERCIO, Migrazioni via mare e tutela dei naufraghi: quale ruolo per l'Unione europea alla luce del Nuovo Patto?, in G. MORGESE (a cura di), Il futuro del diritto e della politica migratoria europea, cit., disponibile online, spec. p. 63.*

Questa estensione dell'ambito materiale della normativa dell'Unione ha una conseguenza di grande rilievo, su cui ci si è soffermati nel presente lavoro. Infatti, dalla data di applicazione del nuovo quadro giuridico, l'attività svolta dagli Stati membri in attuazione dei nuovi regolamenti potrà essere sindacata dalla Corte di giustizia, alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale o a seguito dell'avvio di una procedura di infrazione. Inoltre, tale attività e quella svolta a supporto da agenzie dell'Unione risulteranno soggette ai controlli di tipo politico e amministrativo previsti dai Trattati, quali le audizioni davanti al Parlamento europeo e le interrogazioni presentate dai membri di questa istituzione, nonché le indagini del Mediatore europeo.

In un contesto che sarà caratterizzato da un ampio ricorso alla detenzione e da termini di ricorso estremamente brevi, sarà necessaria un'attenzione particolare da parte delle istituzioni e degli organi nazionali, dell'Unione e internazionali, per assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali ad ogni persona sottoposta alle nuove procedure.