Avv. Mariella Console - A.S.G.I.

# L'attuazione del Patto europeo su immigrazione e asilo in Italia

Alba, 19 novembre 2026



# Contesto normativo: i regolamenti UE

QUADRO EUROPEO

## Direttiva (UE) 2024/1346

Direttiva accoglienza: norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

| | |
|---|---|
| **Regolamento (UE) 2024/1347** | Regolamento qualifiche: attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale e contenuto della protezione (rifusione) |
| **Regolamento (UE) 2024/1348** | Regolamento procedure: procedura comune di protezione internazionale nell'Unione; abroga la direttiva 2013/32/UE |
| **Regolamento (UE) 2024/1350** | Regolamento reinsediamento e ammissione umanitaria: quadro dell'Unione; modifica il regolamento (UE) 2021/1147 |
| **Regolamento (UE) 2024/1351** | Regolamento gestione asilo e migrazione (RAMM): modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e 2021/1060; abroga il regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino) |
| **Regolamento (UE) 2024/1352** | Regolamento modifiche ECRIS-TCN: modifica i regolamenti (UE) 2019/816 e 2019/818 (accertamenti su cittadini di paesi terzi) |
| **Regolamento (UE) 2024/1356** | Regolamento screening: accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; 25 articoli |
| **Regolamento (UE) 2024/1358** | Regolamento Eurodac: confronto dei dati biometrici ai fini del RAMM e del reinsediamento (rifusione) |
| **Regolamento (UE) 2024/1359** | Regolamento crisi e forza maggiore: situazioni di crisi e di forza maggiore in materia di migrazione e asilo; modifica il reg. (UE) 2021/1147 |
| **Regolamento (UE) 2024/1349** | Regolamento rimpatrio alla frontiera: procedura di rimpatrio alla frontiera; modifica il regolamento (UE) 2021/1148 |

QUADRO EUROPEO

# Obiettivi dichiarati del Patto

### Armonizzazione

Eliminare le disparità procedurali tra Stati membri per garantire trattamento uniforme a tutti i richiedenti.

### Rapidità decisionale

Assumere decisioni in tempi brevi nell'interesse sia degli Stati membri che dei richiedenti protezione.

### Contrasto ai movimenti secondari

Impedire gli spostamenti non autorizzati tra Stati membri durante l'esame della domanda di protezione.

### Rendere più sicure le frontiere esterne e più efficienti i controlli

Accertamenti di identità e salute nei punti di crisi e nelle strutture analoghe, prima dell'ingresso nella procedura. Creare un banca dati completa in materia di asilo e migrazione

### Restrizioni graduate

Sistemazione, zona geografica, luogo specifico, trattenimento: misure di intensità crescente, da applicare nel rispetto del principio di proporzionalità (artt. 7-10; cons. 22).

### Cooperazione tra gli Stati

Scambio di informazioni e collaborazione tra Stati membri per una gestione condivisa delle domande di protezione.

# Effetti delle modifiche

- Procedure di asilo alla frontiera e ampliamento ipotesi di inammissibilità:

  → restrizione dei diritti dei richiedenti e della possibilità di difesa

- Inganno del diritto:

  → finzione di non ingresso, smaterializzazione frontiera, ritiro implicito domanda

- Eccezioni in luogo delle regole:

  → diritti vs limiti, accoglienza vs isolamento, libertà vs restrizione, deroghe per “crisi”

- Immobilizzazione di massa (privazione delle libertà)
- Continuum detentivo asilo e rimpatrio (permanenza nella disponibilità dello Stato)

# L’attuazione in Italia: dal Patto al D.L. 100/2026, convertito senza modificazioni dalla L. 7.8.2026, n. 145

1

### 11 febbraio 2026

### DDL

Il Consiglio dei ministri ha approvato un DDL recante «Disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché disposizioni per l’attuazione del Patto dell’Unione europea sulla migrazione e l’asilo del 14.5.2024», delegando il Governo ad adottare decreti legislativi entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge.

2

### 12 giugno 2026

### Il decreto d’urgenza (D.L. 100/2026)

Poiché i tempi parlamentari non erano compatibili con la data di applicazione del Patto (12 giugno 2026), è stato adottato il D.L. 100/2026 per adeguare subito il diritto interno, in particolare al Reg. (UE) 2024/1348. Il decreto modifica il D.lgs. 286/98, il D.lgs. 25/2008 e il D.lgs. 142/2015. Il ricorso al decreto-legge è una necessità “creata” dal Governo, che ha atteso l’ultimo giorno utile.

3

### 7 agosto 2026

### La legge di conversione (L. 145/2026)

Il D.L. 100/2026 è stato convertito in legge, senza modificazioni, con la Legge 7.8.2026, n. 145, pubblicata in G.U. il giorno successivo.

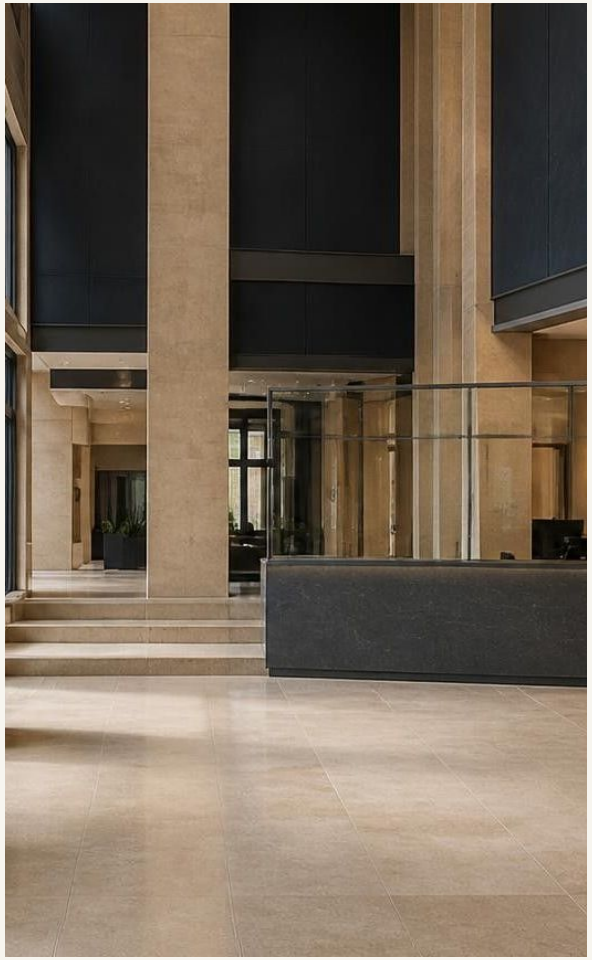
4

### 29 settembre 2026

### Il D.L. 168/2026

Pubblicato in G.U. il 29.9.2026 e in corso di conversione, il D.L. 168/2026 modifica (art. 4) l’art. 17 D.L. 100/2026: il regime transitorio è prorogato al 30 aprile 2027 e il documento rilasciato alla registrazione (art. 4, co. 1, D.lgs. 142/2015) vale un anno e consente di lavorare.

# La domanda di asilo: fasi e documenti



1. **Manifestazione:** di persona in qualsiasi forma; garantisce immediata inespellibilità e accesso all'accoglienza.
2. **Registrazione (5–15 giorni):** entro 5 giorni in Questura o polizia di frontiera (15 se afflusso sproporzionato)→ Rilascio documento con  codice unico d'identità e fotografia, valido fino al rilascio del documento successivo.
3. **Formalizzazione (21 giorni):** entro 21 giorni tramite Commissioni territoriali e soggetti convenzionati→ Rilascio documento validato dalla Prefettura-UTG, valido 12 mesi e rinnovabile fino all'esito della procedura.

Per trattenuti e detenuti: documento identificativo rilasciato al momento della formalizzazione.

NOTE

# VALIDITA' DEI DOCUMENTI E REGIME TRANSITORIO

Tutti i documenti sono validi per il riconoscimento dell'identità ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. c), del D.P.R. 445/2000.

Il DL. 100/2026 ha stabilito che, in fase transitoria, la manifestazione della volontà di ottenere la protezione internazionale, la registrazione e la formalizzazione della domanda, continuino ad essere ricevute presso le questure e gli uffici della polizia di frontiera e che ai richiedenti venga rilasciato unicamente un'attestazione nominativa di registrazione della domanda

Il DL. 168/2026, ha prorogato il regime transitorio dal 31 ottobre 2026 al 30 aprile 2027 e precisato che tale documento ha durata annuale e consente di svolgere attività lavorativa.

La circolare del Ministero dell'Interno n. 45722 del 21/09/2026 chiarisce che tale attestato sostituisce il permesso di soggiorno per richiesta asilo e, oltre ad essere valido come documento di riconoscimento, consente anche l'accesso ai servizi sociali, sanitari, assistenziali e amministrativi.

# Obbligo di informazione e orientamento legale

DOVERE INFORMATIVO

## Obbligo di informazione sul diritto a chiedere la protezione internazionale

Informazioni e interpretariato garantiti ai valichi, nei centri di trattenimento e al primo contatto sul territorio.

"*La mancanza di informazioni costituisce uno dei principali ostacoli all'accesso alle procedure d'asilo*" (Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 23 febbraio 2012, ric. n. 27765/09, Hirsi Jamaa ed altri c. Italia, § 204).

OPUSCOLO INFORMATIVO

## Informazioni su procedura, diritti e doveri

La normativa europea considera fondamentale che il richiedente asilo abbia accesso prima possibili e comunque entro la data della registrazione della domanda ad informazioni sulle fasi della procedura di asilo, i propri diritti ed i propri doveri, la possibilità di accedere a prestazioni sanitarie e di accoglienza ed ad orientamento legale gratuito.

Tali informazioni devono essere fornite in un lingua comprensibili e all'interessato

L'art. 10 c. 2 del Dlgs. 289/98 prevede, per adempiere a tale obbligo, che l'ufficio di polizia competente, all'atto di ricevere la domanda di protezione, provveda consegnare al richiedente un opuscolo informativo

ORIENTAMENTO LEGALE GRATUITO

## Diritto a orientamento legale gratuito in ogni fase della procedura

La normativa europea riconosce altresì ai richiedenti asilo il diritto a di consultare in maniera effettiva un consulente legale o altro consulente sugli aspetti relativi alla procedura al più tardi al momento della registrazione della domanda

I consulenti legali/altri consulenti e ONG abilitati da diritto nazionale accesso alle informazioni contenute nel fascicolo del richiedente accesso alle aree chiuse, quali i centri di trattenimento e le zone di transito.

POSSIBILI ESCLUSIONI

In fase amministrativa (domande reiterate) o giudiziaria (risorse sufficienti o ricorso abusivo).

GARANZIE PROCEDURALI

# Effetti del mancato adempimento degli obblighi informativi e del mancato rispetto delle garanzie procedurali

Il mancato rispetto degli obblighi informativi e delle garanzie procedurali, secondo la giurisprudenza, può comportare l'inefficacia delle misure restrittive adottate e l'inapplicabilità delle procedure speciali.

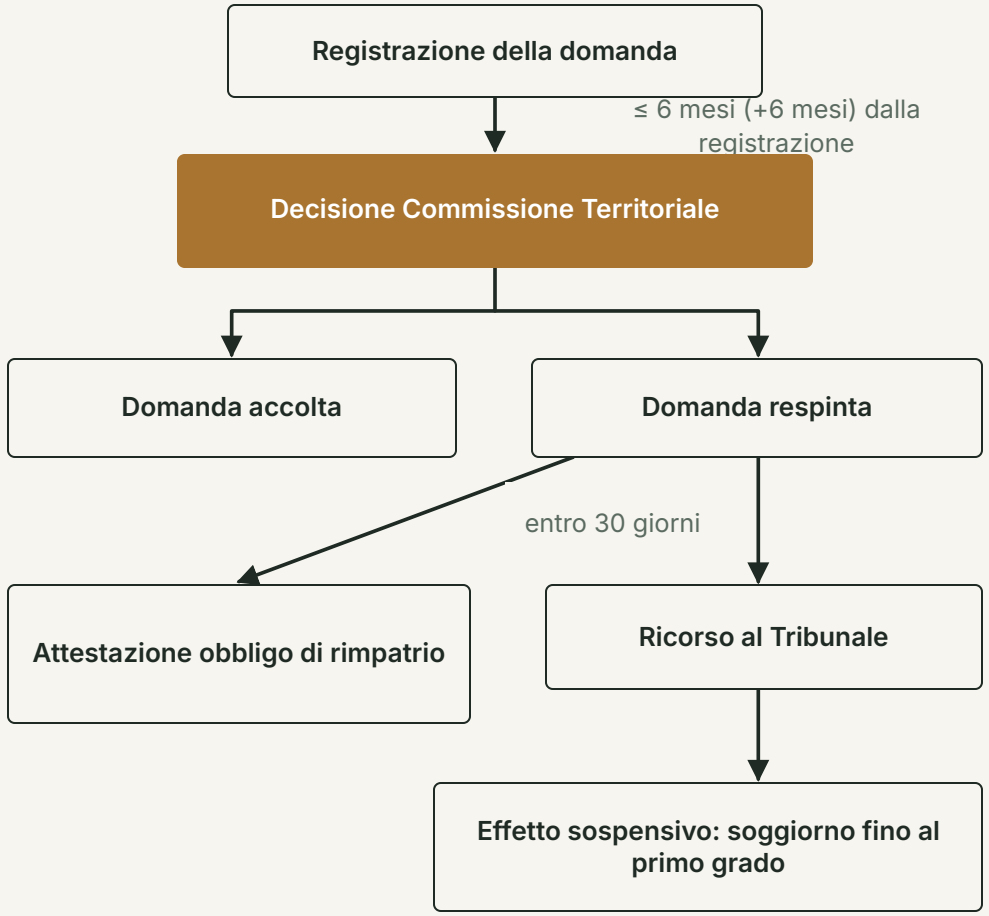
PROCEDURA ORDINARIA

# La decisione sulla domanda di asilo

La decisione nel merito è adottata dalla Commissione Territoriale competente dopo l'audizione del richiedente, con un esame individuale, obiettivo e imparziale, che tiene conto di tutti gli elementi forniti dal richiedente e delle informazioni aggiornate sul paese di origine.

Nella procedura ordinaria la decisione deve essere adottata entro sei mesi dalla formalizzazione della domanda, prorogabili di altri sei mesi, con provvedimento scritto. Se respinge la domanda, la decisione è motivata in fatto e in diritto e indica i mezzi d'impugnazione.

Quando la domanda è respinta, la decisione reca anche l'attestazione dell'obbligo di rimpatrio, che tiene luogo dell'espulsione.




## Impugnazione

Nella procedura ordinaria contro il diniego della Commissione Territoriale può essere presentato ricorso al Tribunale ordinario entro **30 giorni** dalla notifica del provvedimento.

Il ricorso ha effetto automaticamente sospensivo: il richiedente è autorizzato a soggiornare in Italia fino alla decisione di primo grado.

In caso di rigetto per manifesta infondatezza o inammissibilità il termine per impugnare è di **7 giorni** e deve essere chiesta l'autorizzazione a rimanere

# La nuova accoglienza: libera circolazione e limiti

### ASSEGNAZIONE GEOGRAFICA

Disposta senza decisione amministrativa, per esigenze di distribuzione ed efficienza delle domande.

---

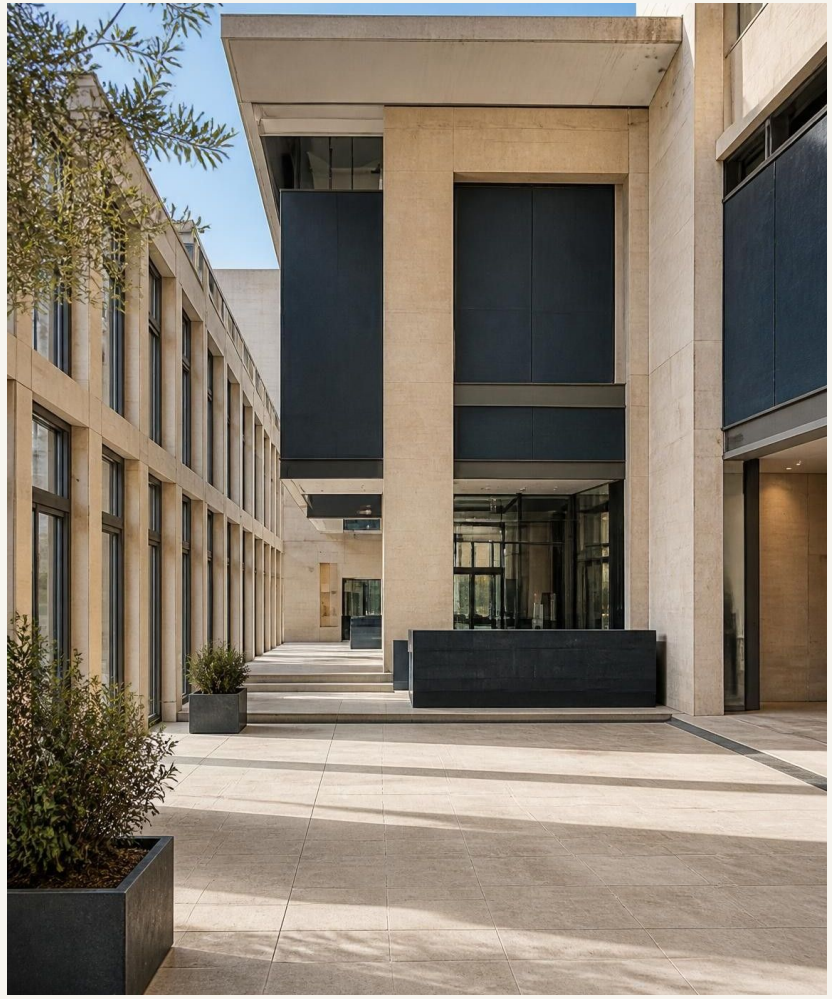
### LUOGO SPECIFICO (FINO A 12 SETTIMANE)

Autorizzazione del Prefetto per ordine pubblico, rischio di fuga o automaticamente in ambito PAF.

---

### TRATTENIMENTO (60 GIORNI →MAX 12 MESI; PAF 12 SETTIMANE

Limitazione della libertà personale, possibile solo nei casi tassativamente previsti dalla legge e nel rispetto del principio di proporzionalità:  il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda o solo sulla base della sua nazionalità



# I presupposti

### ORDINE PUBBLICO

Motivi di ordine pubblico che giustificano la limitazione della libertà di circolazione.

### RISCHIO DI FUGA

Prevenire che il richiedente si renda irreperibile, in particolare se deve essere presente in un altro Stato membro o è stato trasferito in Italia dopo essere fuggito.

### PROCEDURE IN FRONTIERA

L'obbligo è sempre imposto quando la domanda è esaminata ai sensi dell'art. 43 del Reg. (UE) 2024/1348, salvo ricorrano condizioni per il trattenimento.

### SEGNALAZIONE DELLA PRESENZA

Può essere imposta una segnalazione al prefetto in una data specifica o a intervalli ragionevoli, a distanza. Le misure materiali di accoglienza sono subordinate all'effettiva residenza nel luogo indicato.

# Impugnazione dell'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico

## FORMA DEL PROVVEDIMENTO

Scritto e motivato in fatto e in diritto, con durata e modalità della segnalazione. Immediatamente comunicato ed esecutivo; tiene conto delle esigenze di accoglienza particolari.

## RECLAMO

Avverso l'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico può essere proposto reclamo, con l'assistenza obbligatoria di un difensore, innanzi al Tribunale ordinario, Sezione specializzata in materia di immigrazione, competente in base al luogo in cui il richiedente è autorizzato a risiedere.

## PROCEDURA



**Reclamo:** da proporsi entro **7 giorni** dalla comunicazione.



**Notifica al Prefetto:** del ricorso e del decreto **10 giorni** prima dell'udienza.



**Udienza:** con collegamento audiovisivo.



**Ordinanza decisoria:** emissione del provvedimento finale da parte del giudice.



**Ricorso in Cassazione:** entro **10 giorni**.

# La definizione del rischio di fuga

Il rischio di  fuga è valutato **caso per caso** sulla base di circostanze indicative:

### CIRCOSTANZE DOCUMENTALI E IDENTIFICATIVE

- Mancato possesso del passaporto o di documento equipollente in corso di validità
- Mancanza di documentazione idonea a dimostrare la disponibilità di un alloggio o di un indirizzo affidabile
- Rifiuto di sottoporsi al rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico
- Inottemperanza all'obbligo di collaborazione ai fini dell'identificazione

### CIRCOSTANZE COMPORTAMENTALI E PROCEDIMENTALI

- Aver dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità, anche al solo fine di evitare espulsione o respingimento
- Aver fornito informazioni manifestamente tali da rallentare controlli o procedure
- Non aver ottemperato a un precedente respingimento alla frontiera o ordine di allontanamento
- Aver violato misure imposte per la partenza volontaria o misure alternative al trattenimento
- Aver tentato di eludere i controlli di frontiera
- Aver violato un divieto di ingresso o di reingresso
- Volontà di non restare a disposizione delle autorità, desumibile da comportamenti concretamente assunti

⊗ Le circostanze indicate sono potenzialmente riscontrabili nella maggior parte dei casi di richiesta di asilo: si pensi alla mancanza di passaporto, all'assenza di un alloggio stabile o al tentativo di eludere i controlli alla frontiera.

# Presupposti per il trattenimento

Le ipotesi di trattenimento del richiedente protezione internazionale sono tassative ed in gran parte erano già presenti nel nostro ordinamento

1

## Crimini gravi

Gravi sospetti di crimini internazionali o di diritto comune fuori dal paese ospitante, o condanna definitiva per gravi reati.

2

## Domanda reiterata in esecuzione

Domanda presentata solo nell'atto di effettiva realizzazione del rimpatrio.

3

## Pericolo per sicurezza o ordine pubblico

Espulsione per ordine pubblico, sicurezza dello Stato o pericolosità sociale; condanne anche non definitive per reati specifici.

4

## Esame della domanda e rischio di fuga

Quando elementi essenziali non si otterrebbero senza trattenimento, o sussiste rischio di fuga, valutato caso per caso.

5

## Procedimento di allontanamento

Se già trattenuto, il richiedente resta nel centro quando la domanda è presentata solo per ritardare o impedire l'esecuzione.

6

## Condanne per reati specifici

Condanne anche non definitive per reati con arresto obbligatorio in flagranza, stupefacenti, libertà sessuale o favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

## Procedura in frontiera

Ai sensi dell'art. 43 del Reg. UE 2024/1348, quando le misure alternative non sono efficaci o manca passaporto o garanzia finanziaria. Si svolge in luoghi di frontiera e nei settori dei CPR (art. 14 Dlgs. 286/1998).

## Trasferimento Dublino

Con «notevole rischio di fuga», valutato caso per caso, se le misure alternative non bastano. Sussiste se il richiedente si è sottratto a un primo tentativo o ricorrono almeno due circostanze: documento di viaggio o indirizzo affidabile mancanti, obbligo di presentazione non rispettato, risorse assenti, dichiarazioni false.

TRATTENIMENTO

# Convalida giurisdizionale e Durata del trattenimento

Il trattenimento è una misura che incide sulla libertà personale e, in quanto tale, è soggetta alle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione italiana. La competenza a per la convalida e la proroga del trattenimento del richiedente è del Tribunale ordinario



Adozione da parte del questore con atto scritto e motivato



Notifica all'interessato in una lingua a lui comprensibile.



Trasmissione all'autorità giudiziaria al più presto e comunque entro **48 ore**.



Convalida da parte del Tribunale entro le successive **48 ore**.

Il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda, a seconda del tipo di procedura applicata.

**12 sett.**

Durata massima in frontiera

**6+6 sett.**

Durata massima a fini del trasferimento in altro Stato

**12 mesi**

Durata massima nelle altre casistiche

# Misure alternative al trattenimento



## Consegna del documento

Passaporto o documento equivalente, in corso di validità.



## Garanzia finanziaria

Idonea garanzia finanziaria.



## Obbligo di dimora

Dimora in un luogo individuato, dove il richiedente sia rintracciabile.



## Obbligo di presentazione

Presentazione in giorni e orari stabiliti presso la forza pubblica competente.

Le misure non si applicano se sussiste rischio di fuga

Anche l'applicazione delle misure alternative deve essere convalidata dal Tribunale

TUTELE E DIRITTI

# Portatori di Esigenze particolari e minori

PERSONE VULNEBILI

Esclusione da  procedura accelerate  PAF se manca il necessario sostegno.

Esclusione del trattenimento se grave rischio per salute fisica e mentale

⚠️ L'appartenenza a una categoria non esclude automaticamente trattenimento o altre misure: va valutata caso per caso.

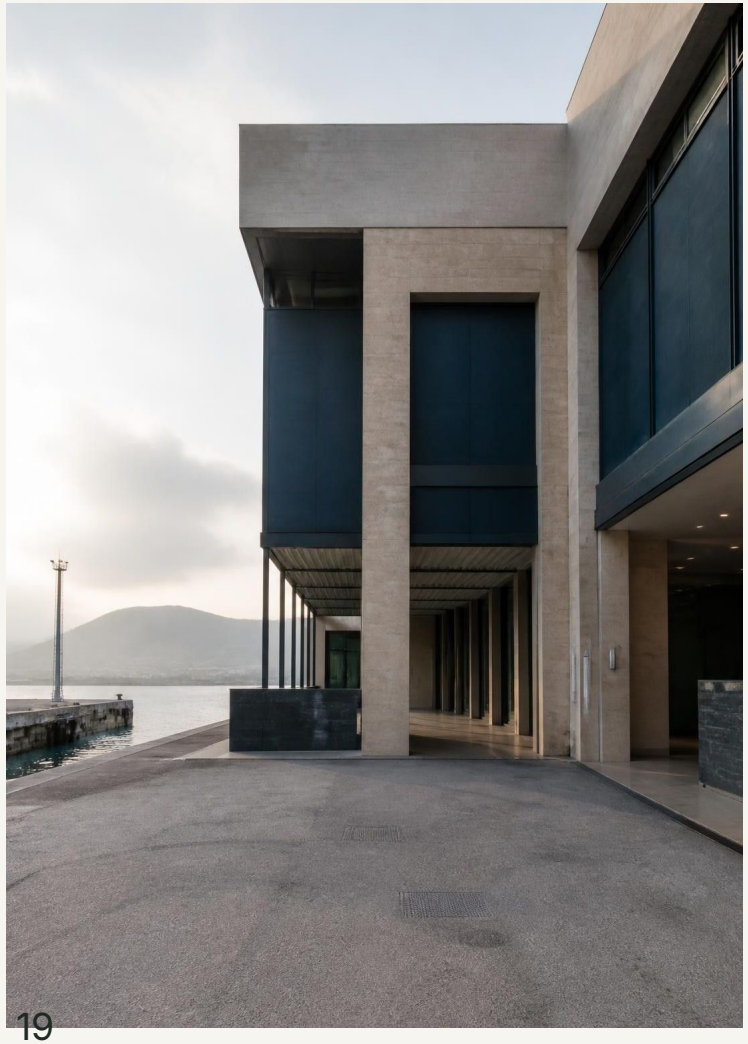
VITTIME DI TRATTA

Se emergono oggettivi indicatori tali da far ritenere che il richiedente sia  vittima di tratta o di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù o identificate come tali, si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18, comma 3-bis, D. Lgs. 286/98, anche con riguardo alle esigenze di accoglienza

TRATTENIMENTO DEI MINORI

Nelle disposizioni europee non ci sono automatismi che escludano i minori da misure limitative della libertà personale, ma la Direttiva accoglienza impone che il trattenimento possa essere disposto solo a seguito di valutazione caso per caso, dalla quale risulti che tale misura è "nel superiore interesse del minore". Ne deriva, alla luce del sistema italiano, l'impossibilità di applicare una simile misura.

# Luoghi di restrizione e mappa del sistema



### PUNTI DI CRISI E HOTSPOT

Accertamenti di identità e salute, con trattenimento fino a 28 giorni per rifiuto reiterato.

### LUOGHI SPECIFICI E PAF

Centri governativi e CAS (circa 9.000 posti) e locali PAF come Modica, Porto Empedocle e Gjader.

### CPR

Trattenimento ordinario, in ambito PAF presso la frontiera ed espulsivo.