

**Seminari ReSST**

*Gianfranco Schiavone*

**IL NUOVO SISTEMA DI ASILO NELL'UE  
E I SERI RISCHI DI MANCATA  
PROTEZIONE  
DELLE VITTIME DI TORTURA**

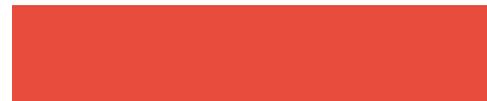
**martedì 23 settembre 2025**

# Il nuovo quadro: 1 direttiva, 9 regolamenti

- 1. Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale;*
- 2. Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento e del Consiglio 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;*
- 3. Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione;*
- 4. Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera;*
- 5. Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria;*

## Segue....

- 6. Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione;*
- 7. Regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento e del Consiglio 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;*
- 8. Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne;*
- 9. Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce EURODAC;*
- 10. Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo.*



**1. Individuare il prima possibile le domande di asilo considerate infondate/palesamente infondate negando un diritto di ingresso e soggiorno nel territorio UE ed esaminando le domande stesse con una procedura accelerata finalizzata a “ valutare rapidamente in linea di principio, alla frontiera esterna, se la domanda è infondata o inammissibile» (Regolamento [UE] 2024/1348, considerando n. 58).**

**2. Allargare le ipotesi nelle quali la domanda di asilo è dichiarata inammissibile e pertanto NON è esaminata nel merito, neppure in caso di accertata vulnerabilità.**

**2. Ridurre drasticamente il diritto alla difesa avverso decisioni di rigetto**

**3. Aumentare le fattispecie che legittimano forme di limitazione della libertà (di circolazione/ personale) del richiedente asilo**

**4. Contrastare i movimenti secondari (ovvero gli spostamenti dei richiedenti da un paese EU a un altro) attraverso l'applicazione di sanzioni anche drastiche**

# Su cosa focalizzare l'attenzione?

1. Sul **Regolamento screening**

2) Sul **Regolamento procedure** in relazione alla dilatazione della **procedura accelerata**

3) Sul **Regolamento procedure** in relazione all'applicazione della nozione di “**paese terzo sicuro**” con connessa dichiarazione di **inammissibilità** della domanda

# *Regolamento (UE) 2024/1356 ovvero Reg. screening*

*“è opportuno adottare misure supplementari che contemplino le situazioni nelle quali i cittadini di paesi terzi vengono rintracciati in relazione all’attraversamento non autorizzato delle frontiere esterne, sono sbarcati a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, e fanno domanda di protezione internazionale presso un valico di frontiera senza soddisfare le condizioni d’ingresso” (considerando 2)*

I controlli si effettuano: a) alle frontiere esterne; b) agli sbarchi; c) a chi è irregolarmente soggiornante

Gli accertamenti sono finalizzati a:

- a) un controllo preliminare dello stato di salute;
- b) un controllo preliminare delle vulnerabilità;
- c) un controllo di sicurezza e identificazione o verifica dell’identità

## *Reg. screening – Luci ed ombre dell'obbligo della verifica delle condizioni di salute e delle vulnerabilità*

- 1) Sussiste un obbligo di verificare se il richiedente è persona vittima di tortura. La presenza di personale qualificato è dunque obbligatoria nelle strutture in cui si effettua lo screening.
- 2) La sola dichiarazione da parte del richiedente asilo in merito alle violenze subite non può non essere considerata; nelle more di accertamenti ulteriori la persona va collocata “*in strutture adeguate*” (art. 12 par. 4) che tuttavia il Regolamento non definisce e che difficilmente possono essere le medesime strutture per l'applicazione della procedura accelerata.
- 3) Anche se non espressamente indicato la concreta applicazione della norma richiede la produzione ed allegazione agli atti di una documentazione/relazione/referto da parte di uno o più figure professionali

# *Certificazione impossibile e strumentalizzazione delle funzioni mediche*

- Come può essere redatta, in tempi pressochè immediata, una certificazione che escluda che la persona è stata vittima di torture o trattamenti inumani e degradanti? E altresì che non ha alcun bisogno di accedere a programmi specifici in ragione di tali trattamenti? Siamo forse di fronte a una sorta di certificazione impossibile?
- Serissimi rischi di strumentalizzazione e assoggettamento dei medici e degli altri professionisti, che vengono spinti a divenire “certificatori” della non sussistenza delle condizioni di vulnerabilità



## *Reg. screening – Detenzione o no?*

1) *“gli accertamenti sono effettuati in un qualsiasi luogo adeguato ed opportuno designato da ciascun Stato membro”* (art. 8 par.1) e i cittadini dei paesi terzi *“rimangono a disposizione delle autorità”* (art. 9).

→ Di che luoghi si tratta e quale sarà la loro disciplina?

2) Gli accertamenti vanno espletati entro il termine massimo di sette giorni in caso di attraversamenti irregolari della frontiera esterna ed entro tre giorni in caso di persone che si trovano irregolarmente nel territorio

3) E' applicata durante lo screening una limitazione della libertà personale o della libertà di circolazione? Il testo del Reg. è del tutto generico sulla natura dei luoghi in cui effettuare lo screening e non opera alcun rinvio alla direttiva accoglienza (problematiche relative al rispetto dell'art. 13 Cost)

## *Reg. screening – accesso e monitoraggio indipendente (artt. 8 e 10)*

Come si stabilisce quali sono le organizzazioni che “*prestano consulenza*” e dunque “*hanno accesso effettivo ai cittadini di paesi terzi durante gli accertamenti*” ? (che devono essere diverse da un eventuale ente privato gestore della struttura)

Necessità di circoscrivere da parte della norma nazionale la limitazione di accesso ai casi in cui sia “oggettivamente necessario”.

Previsione di un monitoraggio indipendente ma rischio di svuotamento dell’efficacia ispettiva delle “autorità indipendenti di monitoraggio” (in analogia con quanto accade nei CPR)

# Reg. procedure e garanzie procedurali per vittime di tortura – seri limiti

- A) Non si prevede che in sede di registrazione della domanda l'organo che la riceve (autorità di polizia) sia affiancata da figure competenti.
- B) Eccessiva discrezionalità dell'organo competente nel decidere se effettuare o meno la segnalazione, anche considerato che mancata segnalazione ha effetti rilevanti.
- C) Viene prevista la possibilità di intervento da parte di figure professionali diverse in sede di prima valutazione, ma successivamente (art.24) la norma appare contraddittoria nel prevedere che l'autorità di valutazione disponga solo una visita medica (grave mancanza di un approccio multidisciplinare)
- D) Grave assenza di alcuna previsione atta a regolamentare la procedura nel caso (assai frequente) di emersione della vulnerabilità dopo la registrazione della domanda e durante il periodo di accoglienza.

## **Possibilità di applicare la procedura accelerata anche alle VdT**

- La procedura accelerata può non essere applicata se l'autorità accertante ritiene che non possa essere fornito adeguato sostegno all'interno della stessa (e delle strutture di accoglienza/trattenimento previste). Ma quali sono i parametri su cui basare tale valutazione da parte dell'organo accertante? (non sembra altresì prevista la necessità di in un atto amministrativo specifico e impugnabile)
- Rischio di escludere dalla procedura accelerata solo coloro per i quali sussistono rilevanti motivi medici (art.53)

## In sintesi

- La valutazione sulla presenza di situazioni vulnerabili in sede di registrazione delle domande di asilo è del tutto **scarna, lacunosa e arbitraria**, priva di una adeguata regolamentazione e di ogni controllo giurisdizionale
- Estrema **verticalizzazione** con attribuzione agli organi coinvolti di competenze automaticamente attribuite
- Nessun coinvolgimento del sistema pubblico socio-sanitario ed esclusione delle organizzazioni umanitarie
- ➔ Appare evidente che un numero rilevante (o la quasi totalità) di richiedenti asilo VdT verranno inseriti nella procedura accelerata di frontiera

# Perchè la procedura accelerata presenta profili assai critici rispetto alla tutela della VdT?

- Distinzione tra nozione di domanda esaminata in via prioritaria e domanda esaminata in procedura accelerata
- La finalità della proc. acc. è “valutare rapidamente in linea di principio, alla frontiera esterna, se la domanda è infondata o inammissibile» (Regolamento [UE] 2024/1348, considerando n. 58)
- Le fattispecie che legittimano la procedura accelerata sono estesissime e finiscono per abbracciare la gran parte delle domande trasformando una procedura applicabile a casi particolari in una procedura generalizzata. Intrinseca contraddizione giuridica

## I casi più “scivolosi” di applicazione della procedura accelerata

- 1) Se il richiedente ha rilasciato “*dichiarazioni palesemente incoerenti o contraddittorie, palesemente false o evidentemente improbabili*” (art.42)
- 2) Se sussistono alcune condotte quali elusione dei controlli di frontiera, presentazione di notizie o documenti falsi al solo scopo di indurre in errore le autorità, domande tardive;
- 3) In base alla provenienza della persona richiedente asilo da un Paese ritenuto di origine sicuro o
- 4) da un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20% secondo gli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l’UE.

## Alcuni profili critici

1) Le domande di asilo vengono purtroppo abitualmente verbalizzate in contesti del tutto inadeguati (stazioni di polizia, luoghi di sbarco affollati e caotici, luoghi di detenzione, ecc.), dove chi è stato vittima di pregresse torture e trattamenti inumani e degradanti subisce un nuovo trauma, che ostacola il formarsi di una narrazione coerente e non contraddittoria.

2) la regola del 20% (disposizione che non ha neppure un nome che la identifichi sul piano logico) di fatto ingloba quasi tutte le domande di asilo perché pone una soglia altissima (va altresì considerato che la soglia è basata non sugli esiti finali ma solo su quelli amministrativi)

# Accoglienza o detenzione?

1) Si applica una “**finzione giuridica di non ingresso**”: la persona si trova fisicamente nel territorio di uno Stato membro, anche in una zona diversa dalla frontiera, ma sul piano giuridico è come se si trovasse ancora sulla linea di confine, senza diritto di soggiorno;

2) Direttiva accoglienza: «*gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente o sulla base della sua nazionalità*» (art. 10, par. 1), e mantiene l’obbligo di prevedere nella propria legislazione le alternative alle misure di trattenimento. Il trattenimento è «*il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione*» (art. 2, par. 9), applicabile ai «*richiedenti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità*” .

3) Nessun obbligo agli Stati di applicare delle misure di trattenimento, neppure durante le procedure accelerate di frontiera (Direttiva accoglienza, art. 10, par. 4)

## **Alcuni profili critici: la sterilizzazione del diritto alla difesa**

Il diritto a un ricorso effettivo quale principio fondamentale rimane. Tuttavia vengono inserite limitazioni e ipotesi derogatorie estremamente ampie, che lo indeboliscono fortemente. I termini fissati per presentare il ricorso, da un minimo di cinque a un massimo di dieci giorni, sono brevissimi se si considera la complessità di una procedura di impugnazione in materia di asilo; tale brevità scivola rapidamente nell'impossibilità de facto di agire a propria tutela qualora il richiedente asilo sia soggetto a una misura di trattenimento.

# La nozione di “paese terzo sicuro” e l’inammissibilità della domanda di asilo

E’ considerato paese terzo sicuro (art. 59) un paese terzo rispetto all’UE (non di origine del richiedente) che si ritiene possa fornire al richiedente una “protezione effettiva” e con il quale il richiedente ha “ *un legame in virtù del quale sarebbe ragionevole che vi si recasse*”. In tal caso la domanda è dichiarata inammissibile e non viene esaminata.

Nozione del tutto ambigua (carenza radicale a mio avviso del requisito della determinatezza della fattispecie)

Con la proposta di riforma del Reg. procedure (Bruxelles, 20.5.2025 COM (2025) 259) si propone di inserire due ulteriori fattispecie alla nozione di paese terzo sicuro ovvero: 1) il richiedente ha transitato nel Paese terzo in questione; 2) esiste un accordo o un'intesa con il Paese terzo interessato che impone l'esame del merito delle domande di protezione effettiva presentate dai richiedenti soggetti a tale accordo o intesa. Nessuna eccezione per situazioni vulnerabili

La proposta mira a far sì che l’UE si liberi della responsabilità stessa di esaminare le domande di asilo scaricando tale onere su stati terzi. Il trasferimento nel paese terzo verrebbe attuato solo con finalità di deterrenza

Profili evidenti di contrasto con la nozione di diritto d’asilo prevista dalla Costituzione Italiana (art. 10 c.3) e con l’obbligo di esaminare nel merito la domanda

# Un disegno demolitorio

Ambiguo limite tra procedura accelerata e **procedura sommaria**

**Eliminazione** a priori della domanda di asilo tramite rinvio in paesi terzi di persone del cui **reale** bisogno di protezione nessuno si occuperà

La riforma è espressione di un **disegno demolitorio** del diritto d'asilo di cui si continua a proclamare la centralità del sistema di tutela dei diritti umani, ma che viene di fatto progressivamente svuotato e “sterilizzato”



Forse siamo veramente diventati

**“ciechi che vedono, ciechi che pur vedendo non vedono”**

*(Jose Saramago, Cecità, 1995)*

