



# Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva tra incertezze e potenzialità: spunti da alcune delle procedure previste dal nuovo Patto\*

**Marcella Ferri\*\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le procedure di accertamento alle frontiere esterne. – 2.1. La tutela giurisdizionale al termine (*rectius* a valle) delle procedure di accertamento. – 3. Le garanzie procedurali durante la procedura di determinazione dello Stato membro competente. – 3.1. La tutela giurisdizionale avverso la decisione di trasferimento. – 4. La tutela giurisdizionale effettiva nel “rinnovato” diritto di asilo europeo: *quo vadis?*

## 1. Introduzione

L’11 giugno 2024, dopo un lungo processo di negoziazione, sono entrati in vigore<sup>1</sup> (benché non ancora applicabili<sup>2</sup>) dieci strumenti

---

\* Lo scritto costituisce la versione aggiornata e ampliata della relazione svolta nel seminario annuale del Forum Immigrazione, Frontiere e Asilo di AISDUE, “Patto immigrazione e asilo: dalle nuove regole alla sfida dell’attuazione”, svoltosi presso l’Università di Verona in data 6 dicembre 2024.

\*\* Ricercatrice a tempo determinato in diritto dell’Unione europea presso l’Università di Firenze.

<sup>1</sup> Sul punto v. A. DI PASCALE, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *EJ*, 27 maggio 2024. Per una precisa ricostruzione circa l’origine dei diversi strumenti legislativi riconducibili al “cappello” del nuovo Patto, v. P. DE BRUYCKER, *Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum*, in *eumigrationlawblog.eu*, 6 May 2024.

<sup>2</sup> Si tratta dei seguenti strumenti legislativi: regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme

legislativi riconducibili al Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. A dispetto della volontà, dichiarata nella comunicazione con cui nel settembre 2020 la Commissione presentava il nuovo pacchetto legislativo<sup>3</sup>, di sancire un «nuovo inizio»<sup>4</sup> nel settore dell'asilo (e della

---

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; regolamento (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 («regolamento procedure»); regolamento (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; regolamento (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; regolamento (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 («regolamento gestione»); regolamento (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; regolamento (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 («regolamento accertamenti»); regolamento (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 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; regolamento (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; direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. I regolamenti si applicheranno, a seconda di quanto diversamente previsto da ciascuno di essi, a partire dal 12 giugno o dal 1° luglio 2026 (fatte salve alcune disposizioni del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione che si applicano già dall'11 giugno 2024); la direttiva invece dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 12 giugno 2026.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione on a «New Pact on Migration and Asylum», COM (2020) 609final, 23 settembre 2020.

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 1.

migrazione), i nuovi strumenti si pongono nel solco dei precedenti<sup>5</sup> e costituiscono una ulteriore fase della costruzione dello spazio europeo comune di asilo<sup>6</sup>.

A ben vedere lo studio di tali strumenti consente, peraltro, di constatare un tendenziale *arretramento* negli standard di protezione dei diritti fondamentali dei cittadini di Paesi terzi tradendo, anche sotto questo profilo, la dichiarata volontà della Commissione di individuare nel rispetto dei diritti fondamentali uno degli assi portanti del nuovo patto.

L'analisi svolta in questa sede si limiterà al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, tenendo in considerazione anche le garanzie procedurali ad esso funzionali. Come noto, tale diritto si configura come principio generale di diritto dell'UE, oggi enunciato dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali («Carta»)<sup>7</sup> che, coerentemente con il principio dell'*ubi ius ibi remedium*, impone di assicurare tutela giurisdizionale effettiva con riguardo a ogni diritto derivante in capo al singolo in forza del diritto UE. All'anzidetto diritto corrisponde l'obbligo per gli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare la suddetta tutela in tutti i settori disciplinati dal diritto dell'Unione, conformemente all'art. 19, par. 1, TUE<sup>8</sup>.

La scelta di concentrarsi sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva trova giustificazione nelle peculiarità che esso assume nell'ordinamento dell'Unione e, in particolare, nel settore dell'asilo. A differenza degli altri diritti tutelati dalla Carta, si può infatti affermare

---

<sup>5</sup> Cfr. *inter alia* C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *DIC*, n. 1, 2021, p. 1 ss.

<sup>6</sup> In tal senso, P. DE BRUYCKER, *op. cit.*; S. PEERS, *Taking Rights Half-Seriously: the new EU asylum laws*, in *YEL*, 2024, p. 3; F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *EJ*, n. 1, 2025, p. 255 ss., spec. p. 258.

<sup>7</sup> *Inter alia*, H. CH HOFMANN, *Article 47*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights, A Commentary*, Oxford, 2014, p. 1212.

<sup>8</sup> La letteratura sull'art. 19, par. 1, TUE è vastissima; ci si limita a richiamare G. TESAURO, *Articolo 19 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 196 ss., spec. p. 201 ss.; M. KLAMERT, B. SCHIMA, *Article 19 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2019, p. 172 ss., spec. p. 182 ss.

che il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva abbia una duplice connotazione e funzione<sup>9</sup>.

*In primo luogo*, esso definisce il criterio che, limitando l'autonomia procedurale degli Stati membri, impone di ridisegnare le norme procedurali nazionali introducendo gli «adattamenti»<sup>10</sup> necessari ad assicurare la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti derivanti in capo ai singoli dal diritto UE<sup>11</sup>. In ragione dell'effetto diretto riconosciuto all'art. 47 della Carta, i suddetti adeguamenti si realizzano, peraltro, non solo tramite la disapplicazione delle norme nazionali incompatibili con lo standard di tutela giurisdizionale definito da tale disposizione, ma finanche individuando in essa «un titolo di competenza direttamente applicabile» che, in mancanza di una norma nazionale, impone al giudice nazionale di dichiararsi competente per assicurare la suddetta tutela giurisdizionale<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Una ulteriore funzione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta attiene alla necessità di assicurare un rimedio effettivo avverso gli atti e le misure delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, in quanto «comunità di diritto» (Corte giust. 23 aprile 1986, 294/83, *Les Verts*, punto 23), da garantirsi in particolare nell'ambito del ricorso di annullamento; con riferimento a tale ulteriore profilo, cfr. T. LOCK, D. MARTIN, *Article 47*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *op. cit.*, p. 2214 ss., spec. p. 2217 ss.; G. VITALE, *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'art. 47 della Carta di Nizza*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nel sistema integrato di tutela*, Torino, 2022, p. 297 ss., spec. p. 302 ss.

<sup>10</sup> L'espressione si trova in A. ADINOLFI, *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, in *DUE*, n. 3, 2008, p. 617 ss., spec. p. 635; l'A. si riferisce al principio di effettività quale limite che, unitamente a quello di equivalenza, si impone all'autonomia procedurale degli Stati membri; l'espressione è tuttavia applicabile anche al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta. Riguardo al rapporto tra il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e il principio di effettività, cfr. *inter alia* J. KROMMENDIJK, *Is there light on the horizon? The distinction between "Rewe effectiveness" and the principle of effective judicial protection in Article 47 of the Charter after Orizzonte*, in *CMLR*, n. 5, 2016, p. 1395 ss.

<sup>11</sup> In relazione al ruolo che l'art. 47 svolge nel rapporto tra diritto UE e diritto nazionale, è stato evidenziato che oltre alla dinamica *top down* richiamata nel testo, tale disposizione può anche svolgere un ruolo di «ponte» tra i diversi livelli di tutela nell'ottica di una loro massimizzazione; cfr. N. LAZZERINI, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte"*, in questa *Rivista*, n. 1, 2022, p. 23 ss.

<sup>12</sup> Corte giust. 14 maggio 2020, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS*, punti 145 e 146.

*In secondo luogo*, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta costituisce il *parametro* per definire il contenuto di questo diritto quando esso è previsto in uno strumento di diritto derivato. Quando – come di sovente accade – l'atto di diritto derivato contiene una specifica disposizione volta a garantire un mezzo di ricorso, secondo un principio ormai consolidato nella giurisprudenza della Corte, le sue caratteristiche «devono essere determinate *conformemente* all'articolo 47 della Carta»<sup>13</sup>. Si tratta certamente di una operazione ermeneutica che si fonda sul ruolo della Carta quale parametro di conformità del diritto derivato. Tuttavia, nello scenario qui considerato la Carta non assurge “solo” a parametro interpretativo della disposizione di diritto derivato da intendersi nell'accezione di criterio “orientativo” che impone di privilegiarne l'interpretazione maggiormente conforme a un diritto fondamentale<sup>14</sup>. In questo caso, l'art. 47 della Carta va a *integrare* la disposizione di diritto derivato, consentendo di definire compiutamente la portata, le modalità e le conseguenze del mezzo di ricorso garantito dalla disposizione derivata<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> *Inter alia*, Corte giust. 18 dicembre 2014, C-562/13, *Abdida*, punto 45; 19 giugno 2018, C-181/16, *Gnandi*, punto 52. Inoltre, Corte giust. 4 ottobre 2024, C-406/22, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, punto 86; 3 aprile 2025, C-283/24, *Barouk*, punto 25, relative al ricorso avverso la decisione di diniego della domanda di protezione internazionale di cui all'art. 46 della direttiva procedure; 17 ottobre 2024, C-156/23, *Ararat*, punto 46, relativa allo strumento di ricorso avverso la decisione di rimpatrio ai sensi dell'art. 13 della direttiva 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 («direttiva rimpatri»).

<sup>14</sup> Riguardo a tale ruolo della Carta, cfr. K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZFONS, *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *op. cit.*, p. 1559 ss., spec. p. 1575.

<sup>15</sup> Una ampia casistica al riguardo è offerta dalla giurisprudenza relativa al ricorso avverso la decisione di diniego della domanda di protezione ai sensi dell'art. 46 della direttiva procedure; al riguardo, si v. da ultimo *Barouk*, sopra citata, in cui la Corte, interpretando tale disposizione alla luce dell'art. 47 della Carta, ha statuito che il giudice, adito nell'ambito del ricorso avverso il diniego della domanda, deve disporre del potere di ordinare una visita medica del richiedente qualora ritenga che essa sia necessaria ai fini della valutazione della domanda. Per una analisi della giurisprudenza al riguardo, con riferimento al settore dell'asilo e della migrazione, v. *inter alia*, M. RENEMAN, *No Turning Back? The Empowerment of National Asylum and Migration Courts under Article 47 of the Charter*, in M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Volume 1: The*

Questa *funzione integratrice* che l'art. 47 della Carta svolge rispetto agli atti di diritto derivato rilevanti rispetto al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva è particolarmente significativa laddove tali atti non appaiono, perlomeno *prima facie*, pienamente compatibili con tale diritto, imponendo quindi la ricerca delle modalità per superare il suddetto contrasto. Ed è proprio quello che si osserva nelle procedure qui esaminate.

Ci si concentrerà, in primo luogo, sulle procedure di accertamento cui, conformemente al nuovo regolamento accertamenti<sup>16</sup>, saranno sottoposti tutti i cittadini di Paesi terzi che attraversano una frontiera esterna senza avere i requisiti per un ingresso regolare. Come si vedrà, tale regolamento non prevede alcuno strumento di ricorso all'esito delle procedure di accertamento. Questa lacuna normativa impone innanzitutto di verificarne la compatibilità con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e, successivamente, di individuare le modalità per assicurare la suddetta tutela, in particolare laddove nel corso della procedura non siano state rispettate le garanzie procedurali previste a favore del soggetto sottoposto ad accertamenti.

In secondo luogo, si prenderà in esame la procedura di trasferimento del richiedente protezione internazionale verso lo Stato membro competente a esaminare la domanda, disciplinata dal nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione<sup>17</sup> in continuità con l'attuale regolamento 604/2013 («regolamento Dublino III»)<sup>18</sup>. Le problematiche poste dal nuovo regolamento trovano origine nella portata estremamente circoscritta del ricorso esperibile dal richiedente avverso la decisione di trasferimento nell'ambito del quale, secondo quanto previsto dalla nuova normativa, non può essere fatta valere la

---

*Court of Justice's Perspective*, London, 2022, p. 137 ss.; F. SPITALERI, *La tutela giurisdizionale effettiva dei singoli nei settori dell'immigrazione e dell'asilo*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, p. 1 ss., spec. p. 3 ss.

<sup>16</sup> Regolamento (UE) 2024/1356, cit.

<sup>17</sup> Regolamento (UE) 2024/1351, cit.

<sup>18</sup> Regolamento (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).

violazione delle garanzie procedurali invece ampiamente assicurate dal regolamento stesso.

Proprio le modalità con cui il diritto al ricorso è disciplinato in relazione alle procedure di accertamento e di trasferimento sono all'origine della scelta di concentrarsi su di esse. La circostanza che il diritto al ricorso sia, rispettivamente, non previsto in relazione all'esito dell'accertamento e assicurato in modo estremamente restrittivo con riguardo alla decisione di trasferimento, consente di evidenziare in modo paradigmatico tanto le problematiche poste dal diritto derivato in relazione alla conformità con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta, quanto le potenzialità che questo stesso diritto offre per assicurare pienamente tale compatibilità.

## *2. Le procedure di accertamento alle frontiere esterne*

Come già richiamato, tra le novità del nuovo patto vi è l'introduzione di una sorta di "macro-procedura di frontiera", definita «fluida» dalla Commissione<sup>19</sup> e destinata ad applicarsi a tutti i cittadini terzi che attraversano una frontiera esterna senza soddisfare le condizioni d'ingresso previste dal diritto UE<sup>20</sup>. Questa macro-procedura si articola in tre fasi distinte ma strettamente connesse tra di esse: gli accertamenti preliminari all'ingresso, l'esame della domanda di protezione internazionale (da effettuarsi – laddove ve ne siano i presupposti – alla frontiera) e, eventualmente, il rimpatrio, da svolgersi anch'esso direttamente alla frontiera. In ciascuna di queste fasi si applica una procedura disciplinata, rispettivamente, dal nuovo regolamento accertamenti, dal regolamento procedure<sup>21</sup> (destinato ad

---

<sup>19</sup> COM (2020) 609final, cit., punto 2.1: «La Commissione propone di istituire una procedura di frontiera fluida, applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano senza autorizzazione, comprendente accertamenti preliminari all'ingresso, una procedura di asilo e, se del caso, una procedura di rimpatrio rapido, combinando in tal modo processi attualmente distinti».

<sup>20</sup> Si tratta delle condizioni definite in particolare dall'art. 6 del regolamento (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).

<sup>21</sup> Art. 4, regolamento (UE) 2024/1348, cit.

abrogare la direttiva procedure<sup>22</sup>) e dal nuovo regolamento sul rimpatrio alla frontiera<sup>23</sup>.

Per quanto concerne le procedure di accertamento, e limitando l'attenzione alle frontiere esterne<sup>24</sup>, il regolamento accertamenti prevede che esse riguardino tutti i cittadini di Paesi terzi che non soddisfano le condizioni di ingresso nel territorio di uno Stato membro ai sensi del Codice frontiere Schengen e che abbiano presentato domanda di protezione internazionale presso i valichi di frontiera esterni o nelle zone di transito, nonché coloro che, a prescindere dalla eventuale presentazione di una domanda di protezione, abbiano attraversato irregolarmente via terra, mare o aria la frontiera esterna di uno Stato membro o siano sbarcati in seguito a un'operazione di ricerca e soccorso<sup>25</sup>.

Durante gli accertamenti alla frontiera esterna, la persona non è autorizzata a entrare nel territorio dello Stato membro<sup>26</sup> e deve rimanere

---

<sup>22</sup> Direttiva 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).

<sup>23</sup> Regolamento (UE) 2024/1349, cit.

<sup>24</sup> Il regolamento prevede una ulteriore ipotesi di accertamento che si svolge, invece, all'interno del territorio degli Stati membri nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che soggiornino illegalmente nel territorio di uno Stato membro e che, dopo aver attraversato una frontiera esterna in modo non autorizzato, non siano già stati sottoposti ad accertamenti in un altro Stato membro (regolamento accertamenti, art. 7, par. 1). Ai sensi dell'art. 7, par. 2, gli Stati membri possono astenersi dallo svolgimento di tali accertamenti qualora il cittadino di paese terzo sia trasferito, immediatamente dopo il rintraccio, in un altro Stato membro sulla base di accordi o intese bilaterali o nell'ambito di quadri di cooperazione bilaterale; in tale ipotesi, gli accertamenti saranno posti in essere dallo Stato membro in cui il cittadino viene trasferito.

<sup>25</sup> Per una compiuta analisi del regolamento accertamenti, cfr. L. JAKULEVICIENE, *EU Screening Regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges?*, in *Odysseus network blog*, 28 June 2024; F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti preingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, in questa *Rivista*, n. 4, 2024, p. 83 ss.

<sup>26</sup> Art. 6, regolamento (UE) 2024/1356; trova applicazione la c.d. finzione di non ingresso, al riguardo cfr. *inter alia* L. JAKULEVICIENE, *op. cit.*: «The Screening Regulation overly relies on the notion of legal fiction of persons being physically in the territory albeit not authorized to enter the territory of the MSs during the screening process [...] (this situation has been called 'fiction of non-entry')»; sulle specifiche conseguenze della finzione di non ingresso, cfr. tra gli altri K. SODERSTROM, *An Analysis of the Fiction of Non-Entry as Appears in the Screening Regulation. Commentary Prepared for the European Council on Refugees and Exiles*, September

«a disposizione delle autorità competenti [...] nei luoghi» preposti «per la durata degli accertamenti»<sup>27</sup>; la procedura deve essere espletata in un «luogo adeguato» individuato dagli Stati membri che, nel caso degli accertamenti alle frontiere esterne, è generalmente ubicato presso di esse «o nelle loro vicinanze o, in alternativa, in altri luoghi all'interno del [...] territorio»<sup>28</sup>.

Durante la procedura, le autorità competenti devono svolgere una pluralità di controlli e raccolgono una serie di informazioni. Le procedure di accertamento, da concludersi in un brevissimo lasso di tempo<sup>29</sup>, mirano in particolare ad assicurare l'identificazione e la registrazione dei dati biometrici dei cittadini di Paesi terzi, un «controllo preliminare» circa lo stato di salute e la presenza di una situazione di vulnerabilità e un controllo di sicurezza finalizzato a verificare se il cittadino possa costituire una minaccia per la sicurezza interna. Inoltre, e molto significativamente, le procedure di accertamento hanno lo scopo di individuare la «procedura adeguata»<sup>30</sup> verso la quale il soggetto sarà indirizzato.

A dispetto di quanto dichiarato dalla Commissione nella proposta di regolamento<sup>31</sup>, la procedura di accertamento impatta significativamente sulla *sorte* cui andrà incontro il cittadino di Paese terzo e ciò sotto un

---

2022, reperibile *online*; v. anche European Parliamentary Research Service, *Legal fiction of non-entry in EU asylum policy*, April 2024.

<sup>27</sup> Art. 6 regolamento (UE) 2024/1356, cit., corsivo aggiunto, in relazione agli accertamenti alla frontiera esterna; tale obbligo è previsto «al fine di prevenire qualsiasi rischio di fuga nonché le minacce potenziali alla sicurezza interna derivanti da tale fuga, o i rischi potenziali per la salute pubblica che potrebbero derivare da tale fuga»; al riguardo, si v. anche l'art. 9, par. 1, relativo agli obblighi dei cittadini di Paesi terzi sottoposti agli accertamenti.

<sup>28</sup> *Ivi*, art. 8, par. 1.

<sup>29</sup> Il regolamento prevede che gli accertamenti alle frontiere esterne «sono effettuati senza indugio» e devono essere in ogni caso completati entro sette giorni dal rintraccio alla frontiera esterna, dallo sbarco o dalla presentazione della domanda al valico di frontiera (art. 8, par. 3).

<sup>30</sup> Considerando n. 6 e art. 1, regolamento (UE) 2024/1356, cit.

<sup>31</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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, COM (2020) 612final, del 23 settembre 2020: «La presente proposta *non* incide sulle procedure esistenti nel settore dell'asilo e dei rimpatri *né pregiudica* l'esercizio dei diritti individuali, bensì si limita a organizzare meglio la fase antecedente all'ingresso per agevolare un'applicazione più efficace di tali procedure» (corsivi aggiunti).

duplice profilo. In primo luogo, coloro che fanno domanda di protezione internazionale sono indirizzati alle autorità competenti per la registrazione della domanda; chi invece non presenta domanda va incontro alle procedure di rimpatrio di cui alla direttiva rimpatri<sup>32</sup>. In secondo luogo, le informazioni raccolte durante gli accertamenti determinano la tipologia di procedura da applicarsi per l'esame della domanda: è infatti sulla base di esse che le autorità individuano le condizioni in cui, in deroga al regime ordinario, la domanda dovrà essere esaminata secondo la procedura di frontiera conformemente a quanto previsto dal regolamento procedure<sup>33</sup>.

Nonostante le rilevanti ricadute connesse all'esito della procedura di accertamento, le *garanzie procedurali* previste in questa fase sono estremamente contenute.

Per quanto concerne gli *obblighi informativi*, si prevede che al cittadino di Paese terzo sottoposto ad accertamenti siano fornite una serie di informazioni in una lingua da lui compresa o ragionevolmente comprensibile, per iscritto e, se necessario, oralmente, ricorrendo a servizi di interpretazione<sup>34</sup>. Tra le informazioni che devono essere garantite vi sono, in particolare, quelle relative alle finalità, la durata, le modalità e gli esiti degli accertamenti, ai diritti e agli obblighi durante gli accertamenti e, in particolare al diritto di presentare domanda di protezione internazionale e alla possibilità di contattare organizzazioni e persone che offrano loro consulenza. A questo riguardo, è necessario rimarcare che, durante la fase degli accertamenti, non è garantita assistenza legale, ma solo la «possibilità di contattare [...] di essere contattati» da organizzazioni e persone che prestano consulenza<sup>35</sup> cui gli Stati devono assicurare l'effettivo accesso a tali soggetti. Al riguardo, occorre tuttavia segnalare che tale accesso è suscettibile di rilevanti limitazioni di fatto e di diritto. L'accesso ai soggetti sottoposti ad accertamenti può essere infatti limitato dalle autorità nazionali in determinate ipotesi previste dal regolamento<sup>36</sup>. Inoltre, si deve

---

<sup>32</sup> V. *supra*, nota 13.

<sup>33</sup> Regolamento procedure, art. 45.

<sup>34</sup> Art. 11 regolamento (UE) 2024/1356, cit.; garanzie particolari sono poi previste per i minori (art. 11, par. 3, e art. 13).

<sup>35</sup> *Ivi*, art. 11, par. 1, lett. c), e art. 8, par. 6.

<sup>36</sup> Art. 8, par. 6. Tale accesso può essere limitato dagli Stati membri qualora risulti oggettivamente necessario, conformemente al diritto nazionale, per la sicurezza,

considerare che, in ragione delle tempistiche estremamente brevi e delle condizioni concrete (alla frontiera o nell'immediatezza dello sbarco dopo un'operazione di ricerca e soccorso in mare) in cui si svolgono gli accertamenti, l'effettività dell'accesso e delle consulenze prestate possono subire rilevanti limitazioni fattuali.

Un ulteriore profilo particolarmente problematico è costituito dalla circostanza che, a dispetto della tipologia di atto legislativo scelto, questo non stabilisce – e neppure ne rimette a una successiva definizione attraverso atti esecutivi della Commissione – requisiti minimi circa le modalità con cui devono essere raccolte le informazioni e, in particolare, non impone lo svolgimento di un colloquio. Le suddette modalità sono quindi lasciate alla discrezionalità degli Stati membri tra i quali, prevedibilmente, si affermeranno prassi minimali.

### **2.1. *La tutela giurisdizionale al termine (rectius a valle) delle procedure di accertamento***

Il regolamento prevede, all'art. 18, che l'accertamento possa concludersi con due esiti alternativi<sup>37</sup>. Il primo è costituito dall'avvio della procedura di esame della domanda di protezione, attraverso la registrazione di quest'ultima presso le autorità dello Stato membro dove si sono svolti gli accertamenti oppure attraverso la ricollocazione in un altro Stato membro. Il secondo esito è invece rappresentato dalla procedura di rimpatrio. Nella proposta della Commissione, la disposizione corrispondente all'attuale art. 18 prevedeva anche un terzo e ulteriore – benché meramente eventuale – sbocco, ossia il c.d. rifiuto di ingresso: si prevedeva infatti che, in situazioni diverse da quelle connesse a operazioni di ricerca e soccorso, il cittadino di Paese terzo avrebbe *potuto* vedersi rifiutare l'ingresso conformemente all'art. 14 del Codice frontiere Schengen<sup>38</sup>. A parere di chi scrive, il rifiuto di ingresso, quale possibile e ulteriore conseguenza dell'accertamento,

---

l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del valico di frontiera o della struttura in cui si svolgono gli accertamenti, purché l'accesso non risulti seriamente limitato o non sia reso impossibile.

<sup>37</sup> Art. 18 regolamento (UE) 2024/1356, cit.

<sup>38</sup> COM (2020) 612final, cit., art. 14, par. 1, capoverso 2: «In circostanze non collegate a operazioni di ricerca e soccorso, *può* essere rifiutato loro l'ingresso in conformità dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2016/399» (corsivo aggiunto).

non trova spazio nella definitiva versione del regolamento che, molto chiaramente, pone un'unica *alternativa* tra la procedura di esame della domanda e quella di rimpatrio<sup>39</sup>.

L'aspetto su cui preme ora concentrare l'analisi è la mancata previsione di un ricorso al termine della procedura di accertamento. Il regolamento prevede infatti che, conclusa la procedura, le autorità preposte compilino un «modulo consuntivo» contenente tutte le informazioni raccolte, che sarà successivamente trasmesso alle autorità competenti alle quali è indirizzato il cittadino di Paese terzo. In relazione all'*esito* dell'accertamento<sup>40</sup>, non è invece previsto un diritto

---

<sup>39</sup> Si veda anche regolamento accertamenti, considerando n. 15: «Al termine degli accertamenti è opportuno che i cittadini di paesi terzi interessati siano indirizzati alle autorità competenti per la registrazione della domanda di protezione internazionale *oppure*, a seconda dei casi, che siano sottoposti a procedure conformi alla direttiva 2008/115/CE» (corsivo aggiunto). In dottrina, è stato prospettato che rimanga uno spazio applicativo per il rifiuto di ingresso di cui all'art. 14 del Codice frontiere Schengen in ragione del fatto che l'art. 2, par. 2, lett. a) prevede la facoltà degli Stati membri di non darvi applicazione in relazione a coloro che sono «fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro» (in tal senso, F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti preingresso*, cit., p. 7; in senso analogo, E. CELORIA, F. RONDINE, *Escludere e disciplinare: linee di tendenza emergenti dal regolamento accertamenti, dal regolamento procedure e dalla direttiva accoglienza del Nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *DIC*, n. 1, 2025, p. 1 ss., spec. p. 8). Si noti che il regolamento accertamenti non dispone un rinvio *tout court* alla direttiva rimpatri, tale quindi da ricomprendere *anche* la facoltà di cui all'art. 2, par. 2, lett., a); al contrario, il regolamento prevede l'applicabilità delle «procedure di rimpatrio conformi alla direttiva 2008/115/CE» (corsivo aggiunto). In altre parole, il richiamo alla direttiva è operato in quanto questa costituisce lo strumento legislativo disciplinante la procedura di rimpatrio. Inoltre, benché nella relazione di accompagnamento della proposta di regolamento si affermasse che «Al termine degli accertamenti, la persona che è stata sottoposta ad essi diventa oggetto di una procedura di rimpatrio o di asilo, nel corso della quale vengono prese decisioni che possono essere soggette a controllo giurisdizionale, o è destinataria di un rifiuto d'ingresso» (COM (2020) 612final, cit.), tale affermazione trovava giustificazione nella circostanza che la suddetta proposta prevedeva *espressamente* il rifiuto di ingresso quale ulteriore – benché meramente eventuale – esito dell'accertamento (v. *supra*, nota 38); una tale previsione non compare invece nella versione definitiva del regolamento.

<sup>40</sup> Rispetto all'*esito* dell'accertamento si noti, peraltro, che l'art. 17 del regolamento, relativo al contenuto del modulo consuntivo, si limita a prevedere che in esso si deve indicare se il cittadino di Paese terzo interessato abbia fatto una domanda di protezione internazionale, senza invece la necessità di specificare le conseguenze di tale circostanza.

al ricorso. L'unica garanzia consiste nella circostanza che, prima della trasmissione del modulo consuntivo alle autorità competenti, le informazioni in esso contenute devono essere messe a disposizione della persona interessata, affinché questa abbia la possibilità di indicarne l'eventuale inesattezza»<sup>41</sup>.

L'assenza di un controllo giurisdizionale sul risultato degli accertamenti è stata giustificata dalla Commissione in ragione del fatto che, in seguito ad essi la persona sarà oggetto di una procedura di rimpatrio o di asilo «nel corso della quale vengono prese decisioni che possono essere soggette a controllo giurisdizionale»<sup>42</sup>.

In tale scenario, occorre innanzitutto verificare se questo spostamento della tutela giurisdizionale dall'esito dell'accertamento a quello della procedura verso la quale la persona sarà indirizzata deve ritenersi *compatibile* con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. L'interrogativo pare trovare risposta positiva alla luce di quanto statuito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Diouf*<sup>43</sup>, resa in vigore della prima direttiva procedure<sup>44</sup>, in cui era stato precisato che il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva non impone di assicurare un ricorso avverso la decisione dell'autorità amministrativa di esaminare la domanda di protezione con procedura accelerata purché «i motivi addotti a giustificazione dell'applicazione di una procedura accelerata possano essere effettivamente contestati *successivamente* dinanzi al giudice nazionale e da questi vagliati nell'ambito del ricorso esperibile contro la decisione finale con la quale si conclude il procedimento relativo alla domanda di asilo»<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Art. 17, par. 3, regolamento (UE) 2024/1356, cit.

<sup>42</sup> COM (2020) 612final, cit.

<sup>43</sup> In questo senso, S. PEERS, *op. cit.*, p. 12.

<sup>44</sup> Direttiva 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.

<sup>45</sup> Corte giust. 28 luglio 2011, C-69/10, *Diouf*, punto 58. In tale occasione, pronunciandosi in relazione alla decisione dell'autorità amministrativa di esaminare una domanda di protezione con procedura accelerata, la Corte ha innanzitutto statuito che, quando la suddetta decisione riguarda la procedura applicabile all'esame della domanda di asilo adottata in modo autonomo e indipendente dalla decisione finale di merito sulla domanda, ne costituisce un atto preparatorio. Pertanto, essa non può considerarsi compresa nel novero di decisioni rispetto alle quali deve essere garantito il ricorso, ai sensi dell'art. 39 della direttiva allora vigente, con una formulazione,

Appurata la compatibilità con il diritto alla tutela giurisdizionale dello spostamento a valle della tutela, l'interrogativo da porsi attiene alle *modalità* in cui possano essere fatte valere le violazioni delle garanzie procedurali da assicurarsi, invece, durante la procedura di accertamento. Detto diversamente, fermo restando che i *presupposti* legittimanti l'applicazione, all'esito degli accertamenti, della procedura di asilo o di rimpatrio devono poter essere oggetto di sindacato giurisdizionale conformemente al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, la problematica da affrontare attiene all'ipotesi in cui la presenza dei suddetti presupposti sia ravvisata al termine di una procedura di accertamento in cui non siano stati efficacemente garantiti gli obblighi procedurali e, in particolare, quelli informativi, previsti a tutela del cittadino di Paese terzo.

La risposta a tale interrogativo richiede, in particolare, di risolvere due problematiche: la prima relativa al *diritto* da invocare per lamentare le suddette violazioni delle garanzie procedurali; la seconda concernente la *sede giurisdizionale* in cui farle valere.

Per quanto attiene al primo profilo, si possono esplorare due soluzioni.

La prima si fonda sulla premessa secondo cui le garanzie procedurali previste dal regolamento accertamenti potrebbero qualificarsi come diritti riconosciuti dal diritto UE ai soggetti sottoposti agli accertamenti rispetto ai quali è, quindi, necessario assicurare tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 47 della Carta, conformemente al principio dell'*ubi ius ibi remedium*. A fronte di tale prospettazione si potrebbe, tuttavia, obiettare che le garanzie procedurali previste dal regolamento risultano estremamente deboli e non paiono da esso qualificate in termini di diritti dei cittadini di Paesi terzi sottoposti alle procedure *de qua*<sup>46</sup>.

---

almeno sotto questo profilo, analoga a quella della norma corrispondente presente nel regolamento procedure.

<sup>46</sup> Si veda in particolare la formulazione dell'art. 11: «Gli Stati membri provvedono affinché i cittadini di paesi terzi sottoposti agli accertamenti siano informati di quanto segue: a) le finalità, la durata e gli elementi degli accertamenti, nonché le modalità con cui questi sono effettuati e i loro possibili esiti; b) il diritto di presentare domanda di protezione internazionale e le norme applicabili alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, se del caso nelle circostanze specificate all'articolo 30 del regolamento (UE) 2024/1348, e, per tali cittadini di paesi terzi che hanno fatto

Una seconda strada percorribile può invece essere costituita dal *diritto di essere ascoltato*. Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, tale diritto è ricollegato al diritto al contraddittorio, quale «parte integrante» dei diritti della difesa<sup>47</sup>, il cui fondamento è stato, a sua volta, rinvenuto dalla Corte talvolta negli artt. 47 e 48 (presunzione di innocenza e diritti della difesa) e talvolta nell'art. 41 (diritto a una buona amministrazione) della Carta<sup>48</sup>. In particolare, come noto, l'art. 41, par. 2, lett. b) riconosce «il diritto di ogni persona di essere ascoltata

---

domanda di protezione internazionale, gli obblighi e le conseguenze dell'inosservanza di cui agli articoli 17 e 18 del regolamento (UE) n. 2024/1351; c) i loro diritti e obblighi durante gli accertamenti, compresi i loro obblighi di cui all'articolo 9 e la possibilità di contattare le organizzazioni e le persone di cui all'articolo 8, paragrafo 6, nonché di essere contattati da tali organizzazioni e persone; d) i diritti conferiti all'interessato dal diritto dell'Unione applicabile in materia di protezione dei dati, in particolare dal regolamento (UE) 2016/679. 2. Gli Stati membri provvedono inoltre, se del caso, affinché i cittadini di paesi terzi sottoposti agli accertamenti siano informati di quanto segue: a) le norme applicabili in materia di condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi in conformità del regolamento (UE) 2016/399, nonché di altre condizioni d'ingresso, soggiorno e residenza nello Stato membro interessato, nella misura in cui tali informazioni non siano state già fornite; b) l'obbligo di rimpatrio a norma della direttiva 2008/115/CE e le possibilità di iscriversi a un programma che fornisce assistenza logistica o finanziaria e altri tipi di assistenza materiale o in natura al fine di sostenere la partenza volontaria; c) le condizioni di partecipazione alla ricollocazione in conformità dell'articolo 67 del regolamento (UE) n. 2024/1351 o di un altro meccanismo di solidarietà esistente. 3. Durante gli accertamenti le informazioni sono fornite in una lingua che il cittadino di paese terzo comprende o che ragionevolmente si suppone gli sia comprensibile. Le informazioni sono fornite per iscritto, su carta o in formato elettronico, e, se necessario, oralmente, ricorrendo a servizi di interpretazione. Nel caso dei minori, le informazioni sono fornite in maniera adatta ai minori stessi e adeguata all'età e con il coinvolgimento del rappresentante o della persona di cui all'articolo 13, paragrafi 2 e 3. Le autorità competenti per gli accertamenti possono provvedere a mettere a disposizione servizi di mediazione culturale per agevolare l'accesso alla procedura di protezione internazionale. 4. Gli Stati membri possono autorizzare le organizzazioni e gli organismi nazionali, internazionali e non governativi pertinenti e competenti a fornire ai cittadini di paesi terzi le informazioni di cui al presente articolo durante gli accertamenti, secondo la legislazione nazionale».

<sup>47</sup> *Inter alia*, Corte giust. 22 novembre 2012, C-277/11, *M.*, punto 82; 3 luglio 2014, C-129/13, *Kamino International Logistics e Datema Hellmann Worldwide Logistics*, punto 28; 5 novembre 2014, C-166/13, *Mukarubega*, punto 45. Talvolta è lo stesso diritto di essere ascoltato ad essere stato qualificato quale «parte integrante» dei diritti della difesa, in tal senso Corte giust. 11 dicembre 2014, C-249/13, *Boudjlida*, punto 30.

<sup>48</sup> *Inter alia*, Corte giust. 21 dicembre 2011, C-27/09 P, *Francia/People's Mojahedin Organization of Iran*, punto 66; 18 luglio 2013, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Kadi*, punti 98 e 99.

prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio». A tal proposito, occorre richiamare che, coerentemente con la formulazione di questa disposizione che si riferisce al solo operato di istituzioni, organi e organismi dell'Unione, la Corte non ne ha mai esteso l'ambito di applicazione agli Stati membri<sup>49</sup>. Tuttavia, essa ha ampiamente riconosciuto che l'art. 41 della Carta e, in particolare, il rispetto dei diritti della difesa, costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che, in quanto tale, gli Stati membri devono rispettare quando attuano il diritto dell'Unione<sup>50</sup>.

Quanto al *contenuto* del diritto di essere ascoltato, esso deve consentire alla persona interessata di manifestare in modo utile ed efficace il proprio punto di vista durante la procedura amministrativa che la riguarda<sup>51</sup>. Inoltre, la finalità di garantire tutela effettiva alla persona interessata implica che l'interessato deve vedersi assicurata la possibilità di far valere davanti all'amministrazione tutti gli «elementi relativi alla sua situazione personale tali da far sì che la decisione sia adottata o non sia adottata, ovvero *abbia un contenuto piuttosto che un altro*»<sup>52</sup>. A tale diritto corrisponde l'obbligo dell'amministrazione di prestare «*tutta l'attenzione necessaria alle osservazioni della persona coinvolta esaminando, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti della fattispecie*»<sup>53</sup>.

Ai fini della questione qui trattata, è altresì interessante rilevare che il rispetto del diritto di essere ascoltato si impone a prescindere da un

---

<sup>49</sup> In tal senso, si v., tra le altre, Corte giust. 21 dicembre 2011, C- 482/10, *Cicala*, punto 28.

<sup>50</sup> Corte giust. 18 dicembre 2008, C-349/07, *Sopropé*, punto 36; *M.*, sopra citata, punti 81 e 82; *Kamino International Logistics e Datema Hellmann Worldwide Logistics*, sopra citata, punto 28; *Mukarubega*, sopra citata, punto 45. Con specifico riferimento all'art. 41 della Carta, v. tra gli altri Corte giust. 8 maggio 2019, C-230/18, *PI*, punto 57; 24 novembre 2020, C-225/19 e C-226/19, *Minister van Buitenlandse Zaken*, punto 34; 22 settembre 2022, C-159/21, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e a.*, punto 35.

<sup>51</sup> *Sopropé*, sopra citata, punto 37; *M.*, sopra citata, punto 87; *Mukarubega*, sopra citata, punto 46; *Boudjlida*, sopra citata, punto 36.

<sup>52</sup> Corte giust. 21 novembre 1991, C-269/90, *Technische Universität München*, punto 14 (corsivo aggiunto); *Sopropé*, sopra citata, punto 49; *Mukarubega*, sopra citata, punto 47; *Boudjlida*, sopra citata, punto 37.

<sup>53</sup> *M.*, sopra citata, punto 88 (corsivo aggiunto); in senso analogo, *Technische Universität München*, sopra citata, punto 14; *Sopropé*, sopra citata, punto 50.

espesso riconoscimento al riguardo nella normativa rilevante e anche laddove questa «non preveda espressamente siffatta formalità»<sup>54</sup>.

A quest'ultimo riguardo, la Corte ha inoltre affrontato le ipotesi in cui le condizioni in presenza delle quali deve essere garantito il rispetto dei diritti della difesa e le conseguenze della violazione di tali diritti non sono disciplinate dal diritto UE. In relazione al primo aspetto, trovano applicazione il principio dell'autonomia procedurale, nel rispetto dei limiti posti dai principi di equivalenza ed effettività della tutela<sup>55</sup>. Per quanto concerne invece le *conseguenze* derivanti dal mancato rispetto del diritto di essere ascoltato, la Corte di giustizia ha specificato che la violazione di questo diritto non è di per sé sufficiente a determinare l'annullamento del provvedimento adottato al termine del procedimento amministrativo *de qua*; questo annullamento deve aversi «soltanto se, *in mancanza di tale irregolarità*, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso»<sup>56</sup>.

La giurisprudenza qui richiamata pare offrire alcuni spunti rilevanti in relazione alle violazioni delle garanzie procedurali consumatesi durante le procedure di accertamento. Dando applicazione ai principi elaborati al riguardo dalla Corte, si può infatti argomentare che si configura una violazione del diritto di essere ascoltato nell'ipotesi in

---

<sup>54</sup> Tra le altre, Corte giust. 10 settembre 2013, C-383/13 PPU, *G. e R.*, punto 32; in senso analogo, *Sopropé*, sopra citata, punto 38; *M.*, sopra citata, punto 86; *Mukarubega*, sopra citata, punto 49.

<sup>55</sup> Sentenza *Sopropé*, sopra citata, punto 38; qui la Corte ha specificato che tali aspetti «rientrano nella sfera del diritto nazionale purché, da un lato, siano dello stesso genere di quelli di cui beneficiano i singoli o le imprese in situazioni di diritto nazionale comparabili, e, dall'altro, non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti della difesa conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario»; successivamente, la Corte ha fatto espressamente riferimento al principio dell'autonomia procedurale e ai limiti che esso incontra nei principi di equivalenza ed effettività della tutela; v. *G. e R.*, sopra citata, punto 35; *Mukarubega*, sopra citata, punto 49 e *Boudjlida*, sopra citata, punto 41.

<sup>56</sup> Corte giust. 14 febbraio 1990, C-301/87, *Francia/Commissione*, punto 31 ((corsivo aggiunto); 5 ottobre 2000, C-288/96, *Germania/Commissione*, punto 101; 1° ottobre 2009, C-141/08 P, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiglio*, punto 94; 6 settembre 2012, C-96/11 P, *Storck/UAMI*, punto 80; *G. e R.*, sopra citata, punto 38. Tale criterio è stato applicato con riferimento alla rilevanza della mancata consegna dell'opuscolo informativo nell'ambito di una procedura di ripresa in carico ai sensi del regolamento Dublino III, v. Corte giust. 30 novembre 2023, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *Ministero dell'Interno* (Brochure commune - Refoulement indirect), punto 125.

cui, ad esempio, la persona non sia stata efficacemente e adeguatamente informata circa il diritto di presentare domanda di protezione o qualora gli accertamenti siano stati condotti con modalità tali da non consentire al cittadino di Paese terzo di fornire alle autorità accertanti un quadro sufficiente per consentire ad esse di escludere la presenza dei presupposti per l'applicazione della procedura di rimpatrio o, nel caso di presentazione della domanda di protezione, della procedura di frontiera. In applicazione del criterio sopra richiamato, nella misura in cui, in assenza di tali irregolarità, l'esito della procedura di accertamento sarebbe stato diverso, il suddetto esito deve considerarsi illegittimo ed essere pertanto annullato.

Per quanto concerne invece la *sede giurisdizionale* in cui far valere le violazioni delle garanzie procedurali verificatesi durante le procedure di accertamento, la soluzione sarà differente a seconda dell'esito dell'accertamento e della procedura che ad esso farà seguito. Nel caso di presentazione della domanda di protezione, la sede giurisdizionale in cui lamentare il mancato rispetto delle garanzie procedurali intercorse durante la procedura di accertamento è costituita dal ricorso esperibile avverso il diniego della domanda di protezione ai sensi dell'art. 67 del nuovo regolamento procedure. Qualora invece il cittadino di Paese terzo non abbia presentato domanda e sia stato indirizzato verso la procedura di rimpatrio, le suddette violazioni sono deducibili nell'ambito del ricorso avverso la decisione di rimpatrio di cui all'art. 13 della direttiva rimpatri.

In entrambe le ipotesi, nell'ambito del sopra richiamato ricorso si dedurrà che il mancato rispetto delle garanzie procedurali ha determinato una violazione del diritto di essere ascoltato tale da rendere illegittimo il presupposto fondante, rispettivamente, l'applicabilità della procedura di esame della domanda alla frontiera o l'adozione della decisione di rimpatrio. In tal modo, l'ambito di applicazione del ricorso avverso il diniego della domanda di protezione o la decisione di rimpatrio sarà ampliato *integrandolo* alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, di cui all'art. 47 della Carta, al fine di garantire protezione al diritto di essere ascoltato nell'ambito della procedura di accertamento.

### 3. *Le garanzie procedurali durante la procedura di determinazione dello Stato membro competente*

Venendo ora alle procedure di trasferimento previste dal nuovo regolamento gestione, è stato autorevolmente osservato che, benché esso sia destinato ad abrogare il regolamento Dublino III, si tratta di una abrogazione meramente formale poiché immutata rimane la logica che caratterizza il nuovo strumento legislativo e che, in particolare, fonda la determinazione dello Stato membro competente sulla base di criteri oggettivi<sup>57</sup>. Pertanto, in tutte le ipotesi in cui lo Stato dove si trova il richiedente ritiene di non essere competente a esaminare la domanda, anche nel nuovo regolamento gestione sono mantenute – e anzi ulteriormente semplificate e accelerate – le procedure di presa e ripresa in carico<sup>58</sup>, cui fa seguito l'adozione di una decisione di trasferimento verso lo Stato competente.

Come è già stato messo in evidenza, il nuovo regolamento gestione si caratterizza per un ampliamento delle garanzie procedurali previste nei confronti dei richiedenti<sup>59</sup>. Al riguardo, merita innanzitutto di essere richiamata l'introduzione del diritto all'orientamento legale gratuito, in tutte le fasi della procedura di determinazione dello Stato membro competente (art. 21). Inoltre, rispetto al regolamento Dublino III, si apprezza la previsione di maggiori garanzie in relazione al colloquio

---

<sup>57</sup> Cfr., tra gli altri, M. BORRACCETTI, *op. cit.*; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, cit.; ID., *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *DUDI*, n. 1, 2021, p. 85 ss., spec. p. 86. Per un'analisi approfondita del nuovo regolamento gestione, cfr. *inter alia*, F. MAIANI, *Responsibility-determination under the new Asylum and Migration Management Regulation: plus ça change...*, in *eumigrationlawblog.eu*, 18 June 2024; P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in questa *Rivista*, n. 4, 2024, p. 115 ss.; F. RONDINE, *La riforma del sistema Dublino nel Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, tra continuità e discontinuità col passato*, in *DIC*, n. 1, 2025, p. 1 ss.

<sup>58</sup> La procedura di presa in carico si applica nell'ipotesi in cui lo Stato membro in cui è registrata per la prima volta la domanda di protezione o, eventualmente, quello di ricollocazione ritenga, nell'ambito della procedura di determinazione dello Stato membro competente, che la competenza spetti ad un altro Stato membro (art. 39); la procedura di ripresa in carico riguarda invece il caso in cui la domanda sia in corso d'esame oppure già ritirata o respinta in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova il richiedente (art. 41).

<sup>59</sup> Per una analisi al riguardo, cfr. P. DE PASQUALE, *op. cit.*

personale, benché sia mantenuta la facoltà di ometterlo qualora il richiedente sia fuggito, abbia già fornito informazioni «pertinenti» ai fini della determinazione della competenza e – ulteriore ipotesi introdotta dal nuovo regolamento – non abbia partecipato al colloquio senza fornire giustificazioni per la sua assenza (art. 22). Un significativo rafforzamento riguarda inoltre il diritto all'informazione, che viene ampliato nel contenuto (art. 19) e ulteriormente tutelato in termini di accessibilità (art. 20), e le garanzie a favore dei minori (art. 23).

Con riferimento alle garanzie procedurali, merita di essere richiamata la sentenza resa sul caso *AHY*, sebbene riferita al regolamento Dublino III. La Corte di giustizia ha esplicitamente statuito che le norme sulle garanzie procedurali definiscono delle «regole che lo Stato membro interessato è tenuto ad applicare» in forza del regolamento e, conseguentemente, conferiscono al richiedente «il diritto a che detto Stato rispetti i suoi obblighi in tal senso»<sup>60</sup>. Il ragionamento svolto dalla Corte al riguardo pare assolutamente valevole anche per le garanzie procedurali previste dal nuovo regolamento gestione: esse continuano infatti a costituire l'oggetto di obblighi in capo agli Stati membri cui, pertanto, corrispondono diritti riconosciuti ai richiedenti dal diritto dell'Unione<sup>61</sup>.

### 3.1. La tutela giurisdizionale avverso la decisione di trasferimento

Il sopra richiamato ampliamento delle garanzie procedurali sembra tuttavia rappresentare un «gesto crudele»<sup>62</sup> in considerazione del fatto che ad esso fa, invece, da contraltare una significativa riduzione dell'ambito del ricorso avverso la decisione di trasferimento<sup>63</sup>. Questa

---

<sup>60</sup> Corte giust. 18 aprile 2024, C-359/22, *AHY*, punto 41.

<sup>61</sup> Si v. peraltro regolamento gestione, considerando n. 39: «Fornire informazioni e assistenza giuridica di buona qualità sulla procedura da seguire per determinare lo Stato membro competente nonché sui diritti e gli obblighi dei richiedenti nell'ambito di tale procedura è nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti».

<sup>62</sup> F. MAIANI, *op. cit.*: «Save for the grounds enumerated in Art. 43(1), transferees will be deprived of the right to a full judicial review of decisions that affect them profoundly [...] Seen in this light, the expansion of the so-called procedural “rights” of applicants in first-instance Dublin procedures seems like a cruel jest».

<sup>63</sup> Un ulteriore arretramento nella tutela dei richiedenti con riferimento al ricorso avverso la decisione di trasferimento è ravvisabile nel mancato riconoscimento

contrazione emerge plasticamente dalle disposizioni del nuovo regolamento gestione relative al ricorso avverso la decisione di trasferimento la cui formulazione testuale esprime – quasi ossessivamente – la volontà del legislatore di *limitarne* la portata.

Rileva innanzitutto l'art. 43, specificatamente relativo ai mezzi di ricorso, in forza del quale «[l]'ambito di applicazione di detto ricorso è *limitato* alla valutazione» delle circostanze relative *a*) alla presenza di un rischio effettivo di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta connesso al trasferimento, *b*) alla violazione dei criteri di determinazione della competenza (esclusivamente) relativi ai familiari e ai minori e *c*) alla presenza di circostanze successive alla decisione di trasferimento determinanti per la corretta applicazione del regolamento. La volontà del legislatore di restringere l'ambito del ricorso emerge ulteriormente dal considerando n. 62, in cui il diritto del richiedente a un ricorso effettivo viene qualificato come funzionale ad assicurare tutela ai *sol*i diritti alla vita privata e familiare, ai diritti del minore e alla protezione dai trattamenti inumani e degradanti a causa di un trasferimento<sup>64</sup>. La circostanza che la portata dell'impugnativa avverso la decisione di trasferimento sia «*limitata*» conformemente a quanto prescritto dall'art. 43 è finanche oggetto dell'informativa da garantire al richiedente<sup>65</sup>.

---

dell'effetto sospensivo automatico di tale decisione in seguito alla proposizione del ricorso. Ai sensi dell'art. 43, par. 3, la sospensione dell'esecuzione della decisione di trasferimento nelle more del ricorso o della revisione della stessa è decisa in sede giurisdizionale in seguito a una richiesta dell'interessato da presentarsi, eventualmente contestualmente al ricorso, entro un termine ragionevole dalla notifica della decisione di trasferimento e comunque entro il termine previsto dal diritto nazionale per la presentazione del ricorso. In tal modo, è stata prevista quale regola generale quella che, nell'attuale regolamento Dublino III, costituisce una opzione che può essere introdotta dagli Stati membri, in alternativa alla previsione del diritto di rimanere sul territorio nelle more dell'esito del ricorso o al riconoscimento di effetto sospensivo automatico al ricorso per un periodo ragionevole entro il quale l'organo giurisdizionale deve eventualmente confermare la suddetta sospensione.

<sup>64</sup> Regolamento gestione, considerando n. 62: «Al fine di assicurare la protezione efficace dei diritti fondamentali dei richiedenti al rispetto della vita privata e familiare, dei diritti del minore e della protezione dai trattamenti inumani e degradanti a causa di un trasferimento, i richiedenti dovrebbero avere il diritto a un ricorso effettivo, *limitatamente* a tali diritti, ai sensi, in particolare, dell'articolo 47 della Carta e della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea» (corsivo aggiunto).

<sup>65</sup> Regolamento gestione, art. 19, par. 1, lett. *k*, corsivo aggiunto.

Nel nuovo regolamento l'ambito del ricorso risulta quindi completamente diverso, pressoché antitetico, rispetto a quello delineato dalla corrispondente disposizione del regolamento Dublino III (art. 27, par. 1)<sup>66</sup>, la cui formulazione invece non pone(va), come statuito dalla Grande sezione della Corte di giustizia nella sentenza *Ghezelbash*, «alcun limite circa gli argomenti che il richiedente asilo [avrebbe potuto] dedurre nel contesto di tale ricorso»<sup>67</sup>.

Si tratta di una sentenza meritevole di richiamo per essere stata la prima pronuncia in cui la Corte ha precisato la portata del ricorso introdotto dall'allora nuovo regolamento Dublino III e ha riconosciuto il diritto di far valere, nell'ambito di tale ricorso, l'errata applicazione dei criteri di competenza da esso previsti. La Grande sezione è giunta a questa conclusione facendo riferimento, oltre che alla formulazione della disposizione, all'evoluzione che ha caratterizzato il sistema di determinazione dello Stato membro competente in seguito all'entrata in vigore del regolamento Dublino III e all'abrogazione del precedente regolamento 343/2003<sup>68</sup> («regolamento Dublino II»). A questo riguardo, la Corte ha in primo luogo evidenziato che il regolamento Dublino III, pur mantenendo un approccio «interstatale» nella procedura di determinazione dello Stato membro competente, mira a «coinvolgere in tale procedura i richiedenti asilo, obbligando gli Stati membri a informarli dei criteri di competenza e a offrire loro l'opportunità di presentare le informazioni che consentano la corretta applicazione di tali criteri»<sup>69</sup>. In secondo luogo, come emerge dal considerando 9 del regolamento Dublino III, quest'ultimo ha avuto l'obiettivo di apportare i necessari miglioramenti non solo al meccanismo Dublino, ma anche alla protezione assicurata ai richiedenti

---

<sup>66</sup> Regolamento Dublino III, art. 27, par. 1: «Il richiedente o altra persona di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettera c) o d), ha diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento, o a una revisione della medesima, in fatto e in diritto, dinanzi a un organo giurisdizionale».

<sup>67</sup> Corte giust. 7 giugno 2016, C-63/15, *Ghezelbash*, punto 36.

<sup>68</sup> Regolamento (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.

<sup>69</sup> *Ghezelbash*, sopra citata, punto 51.

e garantita, in particolare, dal diritto alla tutela giurisdizionale ad essi riconosciuto dall'art. 27 del regolamento<sup>70</sup>.

La sentenza *Ghezelbash* ha costituito il punto di partenza per l'elaborazione di una giurisprudenza in cui l'ambito del ricorso avverso la decisione di trasferimento è stato delineato in modo estremamente ampio. Nelle successive pronunce, infatti, la Corte, richiamando l'argomentazione delineata in *Ghezelbash*, è giunta a statuire che il suddetto ricorso può avere ad oggetto tanto il mancato rispetto delle *garanzie procedurali* da esso previste<sup>71</sup>, quanto le circostanze verificatesi successivamente all'adozione della decisione di trasferimento che siano rilevanti ai fini di una corretta applicazione del regolamento<sup>72</sup>.

Come emerge chiaramente dal contenuto dell'art. 43 del regolamento gestione, quest'ultima situazione potrà essere fatta valere in sede di ricorso nell'ambito del nuovo assetto normativo. Al contrario, l'art. 43 del regolamento gestione non contiene alcun riferimento circa la deducibilità della violazione delle garanzie procedurali determinando così una rilevante divergenza tra la nuova normativa e la giurisprudenza elaborata in vigore del regolamento Dublino III<sup>73</sup>. Occorre evidenziare che, in tale giurisprudenza, la Corte non ha fondato il proprio ragionamento sull'art. 47 della Carta in quanto tale, ma piuttosto sulla formulazione dell'art. 27 del regolamento Dublino III – per quanto letto alla luce della Carta<sup>74</sup> e sugli obiettivi perseguiti dal legislatore. Trattandosi di aspetti che non trovano corrispondenza nella nuova

---

<sup>70</sup> *Ivi*, punto 52.

<sup>71</sup> Corte giust. 7 giugno 2016, C-155/15, *Karim*; v. anche 27 luglio 2017, C-670/16, *Mengesteab*.

<sup>72</sup> Corte giust. 25 ottobre 2017, C-201/16, *Shiri*; 21 aprile 2021, C-194/19, *Stato belga* (Éléments postérieurs à la décision de transfert).

<sup>73</sup> In senso particolarmente critico al riguardo, cfr. S. MARINAI, *Obblighi informativi e fiducia reciproca tra Stati membri nei trasferimenti Dublino: tra aperture e punti fermi fissati dalla Corte di giustizia all'alba dell'accordo sul nuovo patto*, in *DIC*, n. 1, 2024, p. 1 ss., spec. p. 29; F. RONDINE, *La riforma del sistema Dublino*, cit., p. 23; una continuità tra l'ambito del ricorso assicurato dall'art. 43 e la giurisprudenza della Corte sembra invece essere, paradossalmente, richiamata dal considerando n. 62 del regolamento.

<sup>74</sup> Al riguardo, cfr. M. DEN HEIJER, *Remedies in the Dublin Regulation: Ghezelbash and Karim*, in *CMLR*, n. 3, 2017, p. 859 ss., spec. p. 866; M. RENEMAN, *op. cit.*, pp. 150-151.

normativa, la giurisprudenza *Ghezelbash* non può, quindi, ritenersi trasponibile *tout court* al nuovo regolamento gestione.

Se questa analisi è corretta, la circostanza che il mancato rispetto delle garanzie procedurali dei richiedenti non possa essere oggetto del ricorso avverso la decisione di trasferimento implica che l'art. 43 del nuovo regolamento gestione presenti dei profili di *contrasto* con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta. Tale diritto impone infatti di assicurare un ricorso effettivo a chiunque invochi la violazione di un diritto garantito dal diritto dell'Unione e, come sopra richiamato, la Corte di giustizia ha riconosciuto che le garanzie procedurali devono qualificarsi come diritti dei richiedenti.

Occorre quindi interrogarsi sulle possibili modalità di risoluzione di questo contrasto. La risposta a tale interrogativo non può prescindere dalla considerazione che, secondo un «principio ermeneutico generale», qualora la formulazione di un atto di diritto derivato consenta una pluralità di interpretazioni, è necessario privilegiare quella conforme al diritto primario e, in particolare alle disposizioni della Carta, piuttosto che l'interpretazione che, ravvisando una incompatibilità con le norme di rango superiore, conduca a pronunciare l'invalidità del diritto derivato. Si tratta del c.d. principio di conservazione degli atti dell'Unione, in forza del quale la pronuncia di invalidità dell'atto o della disposizione di diritto derivato deve configurarsi come *extrema ratio*<sup>75</sup>.

Fermo restando tale principio, il superamento della contrarietà tra l'art. 43 del nuovo regolamento e l'art. 47 della Carta richiede di distinguere due diverse ipotesi. La prima attiene alla situazione in cui la violazione delle garanzie procedurali abbia *determinato* l'erronea applicazione dei criteri relativi ai familiari o ai minori o non abbia

---

<sup>75</sup> Si v. tra gli altri, Corte giust. 14 maggio 2019, C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M*, punto 77: «occorre ricordare che, secondo un principio ermeneutico generale, un atto dell'Unione dev'essere interpretato, nei limiti del possibile, in modo da non inficiare la sua validità e in conformità con il diritto primario nel suo complesso e, in particolare, con le disposizioni della Carta [...] Pertanto, quando un testo del diritto derivato dell'Unione ammette più di un'interpretazione, si deve dare la preferenza a quella che rende la disposizione conforme al diritto primario rispetto a quella che porti a constatarne l'incompatibilità con lo stesso»; da ultimo, si v. anche 3 giugno 2025, C-460/23, *Kinsa*, punto 37; in dottrina, F. BESTAGNO, *I rapporti tra la Carta e le fonti secondarie di diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *DUDI*, n. 2, 2015, p. 259 ss., spec. p. 274 ss.

consentito al richiedente di denunciare che il trasferimento verso lo Stato membro competente lo esporrebbe al rischio di trattamento inumano o degradante. Poiché tali motivi possono essere fatti valere nell'ambito del ricorso avverso la decisione di trasferimento conformemente a quanto previsto dall'art. 43, la violazione delle garanzie procedurali può ritenersi, del pari, deducibile in questa sede. Analogamente, il mancato rispetto di tali garanzie può trovare indiretta tutela laddove sia dimostrabile che la violazione ha impedito al richiedente di lamentare una circostanza che risulta invece determinante ai fini della corretta applicazione del regolamento: in quanto circostanza sopravvenuta, essa potrà essere fatta valere in sede di ricorso<sup>76</sup>.

Una seconda ipotesi su cui occorre interrogarsi riguarda quelle situazioni in cui la garanzia procedurale violata rilevi, invece, *di per sé* e la suddetta violazione non si ripercuota su uno degli elementi che, ai sensi dell'art. 43, rientrano nell'ambito del ricorso. Si pensi, ad esempio, a una generica violazione del diritto all'orientamento legale o al mancato rispetto dei requisiti che assicurano l'accessibilità all'informativa (che, tra l'altro, deve riguardare l'esistenza del ricorso e del diritto del richiedente di chiedere all'organo giurisdizionale adito la sospensione della decisione di trasferimento nelle more del ricorso). Si tratta di uno scenario estremamente più problematico rispetto al primo in ragione del fatto che i limiti testuali posti dalla formulazione, particolarmente restrittiva, dell'art. 43 del regolamento gestione potrebbero indurre a ritenere non praticabile il principio di conservazione degli atti e a ravvisare, invece, la necessità di una pronuncia di invalidità della disposizione. Tuttavia, come si cercherà ora di evidenziare, anche in questa situazione, si può prefigurare un'interpretazione dell'art. 43 *conforme* all'art. 47 della Carta e tale da permetterne la conservazione.

Al riguardo merita di essere richiamato che, nonostante la giurisprudenza *Ghezelbash* non sia *tout court* trasponibile al nuovo regolamento gestione, quanto in essa statuito circa il "coinvolgimento" dei richiedenti nella procedura di determinazione dello Stato membro competente a esaminare la domanda, attraverso le garanzie procedurali

---

<sup>76</sup> Si pensi a titolo meramente esemplificativo al mancato svolgimento del colloquio in assenza dei presupposti che ne consentono l'omissione.

previste, deve ritenersi valevole anche nel contesto del nuovo regolamento. Da esso emerge, infatti, che le suddette garanzie sono funzionali alla procedura di determinazione dello Stato membro competente<sup>77</sup>, la quale si realizza anche attraverso una diretta partecipazione del richiedente. D'altra parte, le richiamate garanzie sono qualificate come *diritti* dei richiedenti rispetto ai quali si impone, in piena continuità con quanto statuito nella sentenza *AHY*, di assicurare tutela giurisdizionale effettiva.

Preme al riguardo rimarcare che la formulazione letterale dell'art. 43 non può considerarsi un fattore di per sé preclusivo per una definizione più ampia della portata del ricorso rispetto a quella delineata dalla previsione letterale della disposizione di diritto derivato. Non sono infatti mancate occasioni in cui, in presenza di una disposizione di diritto derivato che limitasse testualmente il diritto al ricorso sotto il profilo soggettivo<sup>78</sup> o oggettivo<sup>79</sup>, la Corte di giustizia è giunta a

---

<sup>77</sup> Regolamento gestione, considerando nn. 38, 39, 60 e 61.

<sup>78</sup> Rilevante al riguardo Corte giust. 1° settembre 2022, C-19/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*; in tale occasione, superando la formulazione letterale dell'art. 27 del regolamento Dublino III che limita l'oggetto del ricorso alla sola decisione di trasferimento, la Corte ha riconosciuto il diritto di impugnare una decisione di rifiuto di presa in carico adottata nei confronti di un minore non accompagnato; tale conclusione è stata basata sul diritto che l'art. 8, par. 2, del regolamento Dublino III riconosce al minore affinché questi si ricongiunga con un parente ai fini dell'esame della domanda.

<sup>79</sup> Paradigmatica al riguardo Corte giust. 27 febbraio 2025, C-753/23, *Krasiliva*; in tale occasione, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull'art. 8, par. 1, della direttiva 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 forza del quale «Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché le persone che godono della protezione temporanea dispongano di titoli di soggiorno durante l'intero periodo della stessa». La Corte ha statuito che tale disposizione, letta alla luce dell'art. 47 della Carta, impone di riconoscere a un beneficiario di protezione temporanea il diritto al ricorso effettivo avverso la decisione di respingere una domanda di rilascio di un titolo di soggiorno. Il dato interessante è che l'art. 29 della direttiva riconosce espressamente il diritto al ricorso *unicamente* a favore delle persone escluse dalla protezione temporanea o dal ricongiungimento familiare in uno Stato membro e che la Corte abbia ritenuto irrilevante tale circostanza. In particolare, evidenziando la natura direttamente invocabile del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta e richiamando che il diritto delle persone beneficiarie di protezione temporanea di disporre di un titolo di soggiorno e ottenere documenti giustificativi a tal riguardo «costituisce un diritto garantito dall'ordinamento giuridico dell'Unione» (punto 36), la Corte ha ritenuto che dalla previsione di cui all'art. 29 sul diritto al

superare la formulazione letterale, interpretando la disposizione alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta. In particolare, come specificato dalla Corte, la circostanza che la disposizione di diritto derivato circoscriva testualmente il diritto al ricorso *unicamente* a una determinata situazione, non consente di escludere che il suddetto diritto debba invece essere assicurato anche in relazione *ad altre ipotesi* in cui il singolo invoca un diritto riconosciutogli da quel medesimo atto<sup>80</sup>.

L'ampliamento della portata del ricorso non risulta peraltro contraria all'obiettivo di rendere «più efficace il diritto al ricorso giurisdizionale»<sup>81</sup>, perseguito dall'art. 43 del nuovo regolamento nell'ottica di assicurare una celere ed efficace determinazione della competenza. Come statuito dalla Corte di giustizia in riferimento al regolamento Dublino II, infatti, la tutela giurisdizionale non può considerarsi sacrificata e sacrificabile in ragione delle esigenze di celerità delle domande<sup>82</sup>.

In conclusione, l'interpretazione proposta, pur superando il dato testuale della disposizione, non può ritenersi in contrasto con gli obiettivi generali del regolamento e rispecchia l'approccio, basato su un coinvolgimento dei richiedenti nella procedura di determinazione della competenza, che caratterizza il nuovo regolamento in continuità con il regolamento Dublino III.

#### 4. La tutela giurisdizionale effettiva nel “rinnovato” diritto di asilo europeo: quo vadis?

«Le norme comuni sono essenziali ma da sole non bastano»: così si affermava nella comunicazione sul nuovo patto sulla migrazione e

---

ricorso delle persone escluse dalla protezione temporanea o dal ricongiungimento familiare «non si può dedurre *a contrario* [...] che solo tali persone debbano avere accesso a siffatti mezzi di ricorso» (punto 39).

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], COM (2020) 610final, del 23 settembre 2020, punto 3.4. Al riguardo, cfr. S. MARINAI, *op. cit.*, p. 29.

<sup>82</sup> Corte giust. 29 gennaio 2009, C-19/08, *Petrosian*, punto 48.

l'asilo<sup>83</sup>. Tale espressione si riferiva alla necessità di promuovere l'interdipendenza degli Stati membri in fase di attuazione del nuovo patto; tuttavia, se letta a posteriori, questa frase sembra contenere una previsione negativa circa le molteplici incertezze interpretative poste da alcuni dei nuovi strumenti legislativi.

La presenza delle richiamate incertezze è certamente esecrabile *di per sé* e lascia presagire, innanzitutto, un significativo aumento del contenzioso davanti non solo ai giudici nazionali, ma anche alla Corte di giustizia, sollecitata da questi ultimi – e in dialogo con essi – ad assicurare una interpretazione e applicazione uniforme del diritto dell'Unione che, a fronte delle suddette ambiguità e incertezze lasciate aperte della normativa, rischiano di essere fortemente compromesse – peraltro, a discapito del più generale obiettivo di armonizzazione del sistema europeo comune di asilo perseguito dal nuovo patto.

La circostanza che tali incertezze interpretative riguardino il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva è poi *particolarmente criticabile* in considerazione del fatto che questo diritto costituisce una caratteristica «intrinseca ad uno Stato di diritto»<sup>84</sup>, valore su cui si fonda l'Unione (art. 2 TUE), la cui tutela non dovrebbe andare incontro ad alcuna regressione non solo da parte degli Stati membri<sup>85</sup>, ma neppure ad opera delle istituzioni dell'Unione le quali, peraltro, dovrebbero – perlomeno – farsi promotrici dei diritti fondamentali tutelati dalla Carta<sup>86</sup>.

Nell'analisi qui svolta, pur estremamente limitata, si è cercato, da un lato, di evidenziare le problematiche interpretative poste, con riguardo al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, dalla nuova

---

<sup>83</sup> COM (2020) 609final, cit.

<sup>84</sup> Si v. per tutti Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punto 36.

<sup>85</sup> Corte giust. 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*, punto 63; 18 maggio 2021, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, punto 162.

<sup>86</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM (2020) 711final, del 2 dicembre 2020, punto 3.2; sul punto cfr. N. LAZZERINI, *Le clausole generali della Carta dei diritti fondamentali nel law-making europeo: codificazione e innovazione nella determinazione del livello di tutela*, in A. ANNONI, S. FORLATI, F. SALERNO (a cura di), *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea*, Ferrara, 6-8 giugno 2018, Napoli, p. 507 ss.

normativa derivata e, dall'altro, di mettere in luce che esse possono essere risolte – pur non senza difficoltà – proprio grazie alle *potenzialità* offerte al riguardo dall'art. 47 della Carta.

In relazione al ricorso avverso la decisione di trasferimento, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva consente di ampliare la portata del ricorso ricomprendendo anche le violazioni delle garanzie procedurali, non solo in via indiretta laddove esse si ripercuotano sui motivi la cui deducibilità in sede di ricorso è espressamente prevista dall'art. 43, ma anche qualora le anzidette violazioni rilevino di per sé.

Nel caso delle procedure di accertamento, invece, il relativo regolamento non prevede uno strumento di ricorso e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva impone di estendere l'ambito del ricorso assicurato, invece, a valle della procedura, avverso la decisione di diniego della domanda di protezione o la decisione di rimpatrio. Sotto un altro profilo, anche laddove le garanzie procedurali previste dal regolamento accertamenti non siano qualificabili come diritti dei cittadini di Paesi terzi, tali da far scattare il principio del *ubi ius ibi remedium*, l'effettività di queste garanzie può essere assicurata tramite il diritto di essere ascoltato.

Pur con declinazioni differenti, entrambe le operazioni ermeneutiche qui prospettate trovano fondamento nell'art. 47 della Carta e costituiscono espressione di quella funzione integrativa additiva che, come richiamato in apertura, esso svolge rispetto alle disposizioni di diritto derivato relative agli strumenti di ricorso, concorrendo a definirne e arricchirne i contenuti, anche oltre la previsione letterale. È quindi prevedibile – e auspicabile – che, a fronte delle plurime criticità qui rilevate, la suddetta funzione integratrice dell'art. 47 della Carta trovi nelle procedure qui esaminate un terreno elettivo di applicazione.

**ABSTRACT (ITA)**

Il contributo mira ad esaminare la funzione integratrice del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, garantito dall'art. 47 della Carta, quale strumento che consente di integrare il contenuto delle norme di diritto derivato che prevedono uno specifico mezzo di ricorso, definendone compiutamente la portata, le modalità e il contenuto. Questa funzione dell'art. 47 della Carta è particolarmente significativa laddove la disposizione di diritto derivato relativa al ricorso non risulti, perlomeno *prima facie*, pienamente compatibile il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. Tale funzione dell'art. 47 della Carta è messa in luce esaminando due procedure previste dal nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. In primo luogo, le procedure di accertamento cui, in forza del nuovo regolamento accertamenti, dovranno essere sottoposti tutti i cittadini di Paesi terzi che, senza avere i requisiti per un ingresso regolare, attraversino una frontiera esterna e nell'ambito delle quali non è previsto alcuno strumento di ricorso. In secondo luogo, si esaminano le procedure di trasferimento dei richiedenti protezione internazionale verso lo Stato membro competente ad esaminarne la domanda, disciplinate dal nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e la migrazione, che definisce la portata del ricorso avverso la decisione di trasferimento in modo estremamente restrittivo.

**ABSTRACT (ENG)**

The paper aims to examine the integrating function of the right to the effective judicial protection, as enshrined in Article 47 of the Charter, as a means of defining the content of secondary law provisions providing for a remedy. This function of Article 47 is particularly relevant where the secondary law provision on remedies does not appear, at least *prima facie*, to be fully compatible with the right to effective judicial protection. This function of Article 47 of the Charter is analysed by examining two procedures provided for in the new Pact on Migration and Asylum. First, the screening procedures of third country nationals at the external borders provided for by the new Screening Regulation. Secondly, transfer procedures of applicants for international protection to the Member State responsible for examining

their application in compliance with the new Asylum and Migration Management Regulation.