

MANUALE DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
VOLUME II

di
Giuseppe Tesaro

GIUSEPPE TESAURO

**MANUALE DI DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA**

VOLUME II

a cura di
Patrizia De Pasquale e Fabio Ferraro

SECONDA EDIZIONE

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via S. Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

Tutti i diritti (traduzione, adattamento) sono riservati per tutti i Paesi.
La riproduzione, anche parziale, e con qualsiasi mezzo
(compresi microfilms e fotostatiche) è vietata.

ISBN 979-12-235-0403-1

INDICE

<i>Premessa</i>	XIII
<i>Postilla</i>	XV
<i>Premessa alla seconda edizione</i>	XVII
<i>Abbreviazioni</i>	XIX
<i>Opere di carattere generale</i>	XXV

CAPITOLO I LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

1. Caratteri generali	1
2. La libera circolazione delle merci	5
3. L'unione doganale	8
4. L'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente	11
5. Il divieto di imposizioni fiscali discriminatorie	15
6. Restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente	21
7. Le misure distintamente applicabili	25
8. Le misure indistintamente applicabili. Normative sui prezzi	28
9. <i>Segue:</i> normative sulla qualità e la presentazione del prodotto	28
10. <i>Segue:</i> normative sulle modalità di commercializzazione	31
11. Le restrizioni quantitative alle esportazioni	34
12. Le deroghe al divieto di misure di effetto equivalente	36
13. Le restrizioni agli scambi connesse alla tutela della proprietà industriale e commerciale	40
14. I monopoli commerciali	47

CAPITOLO II LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI SUBORDINATI

1. Le «persone» che beneficiano della libertà di circolazione all'interno dell'Unione	53
---	----

2. La libera circolazione dei lavoratori	57
3. Il diritto di ingresso e di soggiorno	65
4. Il regime della libera circolazione dei lavoratori	67
5. Il sistema di sicurezza sociale garantito ai lavoratori migranti	75
6. Le limitazioni alla libertà di circolazione dei lavoratori	80

CAPITOLO III
LA LIBERTÀ DI STABILIMENTO
E LA LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI

1. La libertà di stabilimento	87
2. L'ipotesi di stabilimento a titolo principale e quella di stabilimento a titolo secondario	91
3. Il regime del diritto di stabilimento: <i>a)</i> la regola del trattamento nazionale	96
4. <i>Segue: b)</i> oltre il trattamento nazionale	99
5. Le misure destinate a facilitare la libertà di stabilimento	104
5.1. <i>Segue:</i> la disciplina sullo stabilimento degli avvocati	112
6. <i>Segue:</i> la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno	113
7. <i>Segue:</i> le direttive in materia societaria	122
8. La libertà di prestazione dei servizi	125
9. Nozione e caratteristiche della prestazione di servizi	127
10. Il regime della libera prestazione dei servizi: <i>a)</i> le misure discriminatorie	133
11. <i>Segue: b)</i> le misure indistintamente applicabili	138
12. <i>Segue: c)</i> le condizioni specifiche imposte al prestatore e giustificate dall'interesse generale	140
13. I servizi digitali	148

CAPITOLO IV
LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI
(di Lorenzo Pace)

1. La libera circolazione dei capitali e il mercato interno	161
2. La «piena liberalizzazione» dei movimenti di capitali e la disciplina attuale	163
3. <i>Segue:</i> le limitate deroghe alla libera circolazione dei capitali e il caso della c.d. «golden share»	165
4. Le principali misure di armonizzazione e il progetto della « <i>Capital Market Union</i> »	169

CAPITOLO V
LA POLITICA DI IMMIGRAZIONE E DI ASILO
(di Patrizia De Pasquale)

1. Caratteri generali	173
2. Quadro normativo delle politiche in tema di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione	177
3. Il controllo delle frontiere interne	180
4. La sorveglianza delle frontiere esterne	183
5. La determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda	186
6. <i>Segue</i> : i nuovi termini per le procedure di presa in carico e di ripresa in carico	189
7. <i>Segue</i> : il trasferimento del richiedente, Le eccezioni all'obbligo	190
8. <i>Segue</i> : diritti e garanzie del richiedente asilo o protezione internazionale	192
9. Il meccanismo di solidarietà	194
10. Eurodac e la gestione rafforzata dei dati e dei flussi migratori	195
11. Le misure da adottare in caso di crisi e forza maggiore	196
12. La disciplina relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo	199
13. Il regolamento "qualifiche": una nuova prospettiva per la protezione internazionale	202
14. La gestione uniforme delle domande di protezione internazionale	205
15. Il reinsediamento e l'ammissione umanitaria	209
16. Il rimpatrio dei migranti irregolari	210
17. <i>Segue</i> : la procedura di rimpatrio alla frontiera	213
18. L'esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei diritti dei migranti	214
19. Gli immigrati regolari	218

CAPITOLO VI
LA DISCIPLINA DELLA CONCORRENZA
APPLICABILE ALLE IMPRESE

1. Caratteri generali	227
2. La nozione di impresa	230
3. Oggetto e condizioni di applicabilità del divieto di cui all'art. 101 TFUE	237
4. Le condizioni del divieto	242
5. L'alterazione delle condizioni di concorrenza	245
6. La regola <i>de minimis</i>	248
7. Ipotesi tipizzate di intesa	249

8. La nullità degli accordi vietati	253
9. Le esenzioni individuali e per categoria	255
10. L'abuso di posizione dominante	258
11. La posizione dominante collettiva	262
12. La nozione di sfruttamento abusivo	263
13. Applicazione cumulativa degli artt. 101 e 102 TFUE	268
14. La procedura di applicazione degli artt. 101 e 102 TFUE	269
15. Il controllo sulle concentrazioni	277
16. L' <i>European Competition Network</i>	285

CAPITOLO VII
LA DISCIPLINA DELLA CONCORRENZA
APPLICABILE AGLI STATI

1. Misure statali ed effetto anticoncorrenziale	291
2. Misure statali e imprese pubbliche o beneficiarie di diritti esclusivi	298
3. Il potere di controllo della Commissione <i>ex art.</i> 106, par. 3, TFUE	305
4. Gli aiuti pubblici alle imprese	310
5. La nozione di aiuto oggetto del divieto generale	313
6. Le deroghe al principio d'incompatibilità	325
7. La procedura di controllo di compatibilità degli aiuti	329
8. Gli aiuti di Stato e la gestione delle crisi	342

CAPITOLO VIII
LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA CIVILE
(di Angela Correra)

1. Origine e sviluppo della cooperazione giudiziaria in materia civile	351
2. L'ambito di applicazione materiale dell'art. 81 TFUE	353
3. Il carattere della «transnazionalità» e il «buon funzionamento del mercato interno»	357
4. Gli obiettivi della cooperazione giudiziaria in materia civile e il principio del mutuo riconoscimento	358
5. La procedura decisionale e le misure adottabili	361
6. I principali atti giuridici adottati	362
7. Gli strumenti di semplificazione della cooperazione giudiziaria in materia civile: la Rete giudiziaria europea e l' <i>E-justice</i>	367

CAPITOLO IX
LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE
(di Antonietta Damato)

1. I caratteri generali della disciplina	375
2. Il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali: l'art. 82 TFUE	379
3. Le misure stabilite dall'art. 82, par. 1, TFUE. Il reciproco riconoscimento delle decisioni: il mandato d'arresto europeo	381
4. <i>Segue</i> : le ulteriori applicazioni del principio	387
5. Le altre misure previste dall'art. 82, par. 1, TFUE	390
6. La digitalizzazione della giustizia	394
7. Il ravvicinamento delle legislazioni penali sostanziali: l'art. 83 TFUE	397
8. Il ravvicinamento delle legislazioni penali sostanziali: l'art. 83 TFUE. La prevenzione della criminalità	401
9. Gli organi: Eurojust; la Procura europea	406

CAPITOLO X
L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA
(di Lorenzo Pace)

1. Unione economica e monetaria e le modifiche normative successive alla pandemia del COVID-19	417
2. I primi progetti di coordinamento economico e monetario	418
3. L'Unione economica e monetaria e l'euro: le distinte competenze di politica economica e di politica monetaria	419
4. La distinzione giuridica tra competenza di politica economica e di politica monetaria	420
5. La politica economica: il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (art. 121 TFUE)	421
6. <i>Segue</i> : il procedimento per disavanzi pubblici eccessivi (art. 126 TFUE)	422
7. <i>Segue</i> : le norme a garanzia della “no transfer Union”	425
8. <i>Segue</i> : la disciplina conseguente alla crisi dell'eurozona (2009-2013). Il <i>Fiscal Compact</i>	426
9. <i>Segue</i> : il Meccanismo europeo di stabilità (MES)	429
10. La politica monetaria: gli obiettivi e il quadro istituzionale	430
11. <i>Segue</i> : il ruolo delle Banche centrali degli Stati membri e l'Eurogruppo	432
12. <i>Segue</i> : il procedimento d'infrazione nei confronti delle banche centrali nazionali per violazione dei provvedimenti della BCE	433

13. <i>Segue</i> : la BCE e la sua <i>accountability</i>	434
14. Il sistema delle fonti dell'Unione monetaria	435
15. Il controllo giurisdizionale sugli atti della BCE	436

CAPITOLO XI

LA POLITICA ESTERA, DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE

(di Simonetta Izzo)

1. Introduzione	441
2. La Politica estera e di sicurezza comune (PESC)	442
3. I soggetti della PESC	445
4. Gli strumenti per l'attuazione della PESC	446
5. I meccanismi decisionali della PESC	449
6. PESC e Stati membri	452
7. Origini e dinamiche evolutive della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)	454
8. La PSDC dopo il Trattato di Lisbona	455
9. PSDC e Stati membri	458
10. La cooperazione strutturata permanente (PESCO) e l'autonomia strategica dell'Unione	460
11. Lo sviluppo di un'industria europea della difesa	462
12. Processi decisionali e soggetti della PSDC	464
13. La clausola di difesa reciproca	465
14. Prospettive in ambito PSDC	467

CAPITOLO XII

ALTRE POLITICHE SETTORIALI

1. Caratteri generali	473
-----------------------	-----

APPALTI E CONCESSIONI

(di Andrea Circolo)

1. Considerazioni introduttive	475
2. La direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici	478
3. La direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali	492
4. La direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione	494

AGRICOLTURA E PESCA
(di Gaspare Fiengo)

1. Introduzione	503
2. Gli interventi strutturali della PAC	505
3. L'organizzazione comune dei mercati	507
4. I meccanismi di finanziamento della PAC	509
5. La politica comune della pesca	510

TRASPORTI
(di Valeria Capuano)

1. La politica europea dei trasporti: lineamenti generali	515
2. Trasporto ferroviario	517
3. Trasporto su strada	519
4. Trasporto aereo	522
5. Trasporto marittimo	524

CULTURA
(di Celeste Pesce)

1. Introduzione: le competenze culturali dell'Unione	528
2. Relazioni tra cultura e politiche europee	529
3. Gli ambiti di azione dell'Unione. Talune misure culturali europee	531
4. La cultura nelle relazioni esterne	534

SANITÀ
(di Celeste Pesce)

1. Introduzione	536
2. Le competenze sanitarie dell'Unione	539
3. Gli ambiti di azione dell'Unione	542
4. Il sistema di protezione civile dell'Unione e la clausola di solidarietà	548
5. L'Agenzia europea dei medicinali (EMA)	551
6. Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)	555
7. Misure sanitarie dell'Unione di contrasto alla pandemia di Covid-19	557

INDUSTRIA
(di Valeria Capuano)

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | La nascita della politica industriale europea | 564 |
| 2. | I limiti della politica industriale europea | 565 |
| 3. | Recenti interventi di politica industriale europea | 566 |

COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE
(di Celeste Pesce)

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Introduzione: le competenze dell'Unione | 572 |
| 2. | Trasversalità della politica di coesione economica, sociale e territoriale | 574 |
| 3. | Strumenti di realizzazione: i fondi strutturali | 575 |
| 4. | I principi che regolano l'intervento dei fondi strutturali e le modalità operative | 579 |
| 5. | Le principali misure di coesione in risposta alla crisi sanitaria | 583 |

AMBIENTE
(di Celeste Pesce)

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Introduzione: le competenze dell'Unione | 589 |
| 2. | Obiettivi e programmi della politica ambientale europea | 593 |
| 3. | Principi in materia ambientale | 595 |
| 4. | Brevi cenni al diritto ambientale europeo | 604 |

ENERGIA
(di Valeria Capuano)

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | La politica energetica: quadro normativo di riferimento | 615 |
| 2. | Il mercato unico dell'energia | 617 |
| 3. | Fonti energetiche e sicurezza degli approvvigionamenti | 619 |
| 4. | Fonti energetiche e sicurezza qualitativa | 621 |
| 5. | Le nuove sfide della politica energetica dell'UE | 622 |

<i>Indice analitico</i>		627
-------------------------	--	-----

CAPITOLO V

LA POLITICA DI IMMIGRAZIONE E DI ASILO

SOMMARIO: 1. Caratteri generali. – 2. Quadro normativo delle politiche in tema di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione. – 3. Il controllo delle frontiere interne. – 4. La sorveglianza delle frontiere esterne: il regolamento accertamenti. – 5. La determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda. – 6. *Segue*: i nuovi termini per le procedure di presa in carico e di ripresa in carico. – 7. *Segue*: il trasferimento del richiedente. Le eccezioni all'obbligo. – 8. *Segue*: diritti e garanzie del richiedente asilo o protezione internazionale. – 9. Il meccanismo di solidarietà. – 10. Eurodac e la gestione rafforzata dei dati e dei flussi migratori. – 11. Le misure da adottare in caso di crisi e forza maggiore. – 12. La disciplina relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo. – 13. Il regolamento "qualifiche": una nuova prospettiva per la protezione internazionale. – 14. La gestione uniforme delle domande di protezione internazionale. – 15. Il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. – 16. Il rimpatrio dei migranti irregolari. – 17. *Segue*: la procedura di rimpatrio alla frontiera. – 18. L'esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei diritti dei migranti. – 19. Gli immigrati regolari.

1. *Caratteri generali*

Il pieno esercizio del diritto di circolazione, inteso come diritto di attraversare le frontiere interne dell'Unione senza controlli, è subordinato all'adozione di disposizioni comuni sui controlli alle frontiere esterne¹, diretti ad impedire effetti negativi per l'ordine pubblico e la sicurezza degli Stati membri. Si tratta dunque di una questione strettamente collegata alla più generale politica di immigrazione, oltre che alla lotta alla criminalità e al terrorismo. Non è un caso, perciò, che la cooperazione tra gli Stati membri in materia sia iniziata principalmente *al di fuori* del sistema dell'Unione, attraverso iniziative dei governi e delle autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico e/o dell'immigrazione, con gli strumenti tradizionali della cooperazione intergovernativa. In meno di quarant'anni la disciplina dell'immigrazione è passata dal dominio degli Stati membri, sia pure nel rispetto di stretti vincoli internazionali, ad essere dettata prevalentemente dall'UE.

Gli sviluppi più significativi si sono avuti nel più ristretto ambito costi-

**Origini della
cooperazione**

¹ Corte giust. 21 settembre 1999, C-378/97, *Wijsenbeek*, punto 39 e seguenti. La pronuncia in questione era focalizzata sulla portata degli allora articoli 7 A e 8 A del Trattato, divenuti oggi rispettivamente art. 26 e art. 21 TFUE.

tuito dagli Stati firmatari degli accordi di Schengen², la convenzione applicativa dell'accordo di Schengen e la convenzione di Dublino.

Il Trattato di Amsterdam ha inciso in maniera significativa su tale materia non soltanto da un punto di vista formale, mutando il nome del terzo pilastro in «cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale», ma anche nella sostanza, trasferendo la materia dei visti, dell'asilo, dell'immigrazione e le altre politiche connesse con la circolazione delle persone nel Titolo IV del TCE e lasciando nel Titolo VI del TUE solo uno dei settori prima rientranti nell'ambito della cooperazione in materia di giustizia e affari interni. Più in particolare, a seguito di questa riforma, la convenzione di Dublino è stata tradotta in un regolamento e sono state adottate talune direttive di armonizzazione minima (la direttiva qualifica, la direttiva procedure, la direttiva assistenza e la direttiva sfollati).

Acquis
di Schengen

In sostanza tutte le realizzazioni compiute in ambito Schengen³ sono state incorporate come «*acquis* Schengen» nel sistema dell'Unione (Codice Frontiere Schengen – CFS)⁴.

Ma una vera e propria politica dell'Unione sull'immigrazione ha iniziato a delinarsi soltanto con l'adozione delle direttive aventi ad oggetto il diritto al ricongiungimento familiare e lo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo⁵. Sotto il profilo del contrasto all'immigrazione irregolare, l'Unione ha poi adottato una direttiva specifica recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare⁶.

Il quadro sinora descritto è stato notevolmente semplificato dal Trattato di Lisbona, in virtù di due previsioni: la prima ha imposto che l'*acquis* di

² Firmati a Schengen il 14 giugno 1985 da Francia, Germania e Paesi del Benelux. In un secondo momento vi hanno aderito anche l'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia, e, il 21 dicembre 2007, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria, mentre Cipro, pur non avendo posto alcuna clausola di *opting-out* come invece hanno fatto Regno Unito (all'epoca) e Irlanda, non è ancora membro a pieno titolo dello spazio Schengen. Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein sono Paesi associati. Gli accordi Schengen avevano come obiettivo l'eliminazione dei controlli fisici alle frontiere interne e la disciplina comune dei controlli alle frontiere esterne. Gli ultimi Paesi ad aderire sono stati la Croazia (2023), e la Bulgaria e la Romania (2025).

³ E quindi, oltre all'accordo di Schengen del 1985, alla Convenzione di applicazione del 1990 e alle Convenzioni che li hanno nel corso del tempo modificati, anche gli atti adottati dagli organi della Convenzione (decisioni del Comitato esecutivo e di altri organi dallo stesso delegati).

⁴ Ciò era previsto dal «Protocollo relativo all'*acquis* Schengen», che costituiva parte integrante del Trattato di Amsterdam, cui era allegato.

⁵ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare; direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Quanto a quest'ultima direttiva v. Corte giust. 21 dicembre 2011, C-424/10 e C-425/10, *Ziolkowski*.

⁶ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008.

Schengen e le ulteriori misure adottate dalle istituzioni nell'ambito del suo campo di applicazione debbano essere accettati integralmente da tutti gli Stati candidati all'adesione⁷; la seconda ha soppresso la struttura a pilastri dell'Unione, eliminando in tal modo le distinzioni tra primo e terzo pilastro⁸.

Nel nuovo titolo V del TFUE, dedicato allo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia», confluiscono infatti le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione (Capo II), la cooperazione giudiziaria in materia civile (Capo III) e quella in materia penale (Capo IV), la cooperazione di polizia (Capo V) unitamente a disposizioni comuni a queste politiche (Capo I). Ciò è espressione non solo di una visione di insieme dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma anche, più in generale, di una consapevolezza delle dirette implicazioni di queste materie sulla circolazione delle persone nel territorio dell'Unione. Per dirla con le parole dell'art. 3, par. 2, TUE, «l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli sulle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima». Essa garantisce, in particolare, che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e che la politica comune in materia di visto, immigrazione e controllo delle frontiere esterne sia fondata sulla solidarietà tra Stati membri e sia equa nei confronti dei cittadini di Paesi terzi⁹.

**Il Titolo V
del TFUE**

Di particolare rilievo per la circolazione dei cittadini dei Paesi terzi appare l'art. 2 TUE, ai sensi del quale «l'Unione si fonda sul rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze». Si tratta di «valori comuni agli Stati membri» e propri di «una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»¹⁰. Da tali principi dell'ordinamento dell'Unione si ricava che la

⁷ Art. 7 del Protocollo (19) sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, allegato al nuovo TUE e TFUE.

⁸ Cipro non è ancora membro a pieno titolo dello spazio Schengen, ma deve seguire le norme relative ai controlli alle frontiere esterne. L'Irlanda non fa parte dello spazio Schengen.

⁹ Art. 67, par. 2, TFUE, dove si specifica peraltro che, per l'Unione europea, gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei Paesi terzi. Ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. j), TFUE lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia rientra tra le competenze concorrenti dell'Unione con quelle degli Stati membri. Da ultimo, v. Corte giust. 19 dicembre 2024, C-244/24 e C-290/24, *Kaduna*, punto 82.

¹⁰ Art. 2 TUE. L'ampia formulazione di tale articolo non si rinviene tuttavia nella disposizione d'apertura del titolo V TFUE, ai sensi della quale «l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e

tutela dei diritti umani nell'Unione europea non dipende dal possesso della cittadinanza dell'Unione, ma va riconosciuta anche ai cittadini di Paesi terzi.

Le prime direttive

Nella fase *post*-Lisbona le tre direttive in materia di protezione internazionale (qualifiche, procedure e accoglienza) sono state riviste e si è passato da un'armonizzazione minima a disposizioni di maggior dettaglio. Inoltre, sono state create alcune agenzie dell'Unione, tra cui Frontex – che ha visto gradualmente ampliare il suo mandato – e EASO.

Infine, il 14 maggio 2024 è stato adottato il Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo che ha introdotto significative novità al sistema delineato per far fronte ai numerosi problemi determinati dai massicci flussi migratori che hanno investito i Paesi dell'UE.

Il Nuovo Patto

Il Nuovo Patto – battezzato dalla Commissione europea come “una svolta storica” – è composto da nove regolamenti e una direttiva¹¹. Tra questi

giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri» (art. 67 TFUE).

¹¹ Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; 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; direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; 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 (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; 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) 2024/1352 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 (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; 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).

alcuni atti risultano completamente nuovi, disciplinando aspetti in precedenza non regolamentati a livello di Unione europea (il regolamento sugli accertamenti, il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera; il regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore e, infine, il regolamento che istituisce un quadro per il reinsediamento; altri intervengono in settori già disciplinati dall'Unione e abrogano e sostituiscono atti vigenti (regolamento sulla gestione dell'immigrazione e dell'asilo, il nuovo regolamento Eurodac; il regolamento sulla procedura di asilo; il regolamento qualifiche e la nuova direttiva accoglienza).

Il 12 settembre 2024, la Commissione ha presentato il Piano di attuazione comune del Patto che fissa le tappe fondamentali affinché tutti gli Stati membri siano in grado di dare piena e corretta attuazione alla nuova legislazione entro la metà del 2026, fornendo un modello per i piani nazionali di attuazione che gli Stati membri devono adottare.

2. *Quadro normativo delle politiche in tema di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione*

La disciplina in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione è dettata dagli artt. 77-80 TFUE. In particolare, l'art. 77 TFUE precisa che è obiettivo dell'Unione garantire sia l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, sia il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne. E altresì di instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne. In vista del raggiungimento di tali obiettivi, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure riguardanti: la politica comune dei visti e degli altri titoli di soggiorno di breve durata; i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne¹²; le condizioni alle quali i cittadini di Paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo; l'instaurazione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne e l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne¹³. L'art. 80 TFUE si preoccupa di

**Base giuridica
politica
migrazione
e asilo**

¹² Il Protocollo (23) sulle relazioni esterne degli Stati membri in materia di attraversamento delle frontiere esterne, allegato al TUE ed al TFUE, precisa che le misure riguardanti i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne non pregiudicano la competenza degli Stati membri a negoziare o concludere accordi con i Paesi terzi, a condizione che tali accordi rispettino il diritto dell'Unione e gli altri accordi internazionali pertinenti.

¹³ Art. 77 TFUE.

precisare, al riguardo, che queste politiche dell'Unione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario.

II SECA

I lavori per l'istituzione di un Sistema comune europeo di asilo (SECA) sono iniziati dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel maggio 1999, sulla base dei principi approvati dal Consiglio europeo di Tampere che indicava gli atti da adottare nella "prima fase" e prefigurava già ulteriori sviluppi nella "seconda fase". Specificamente, durante la prima fase (1999-2005) l'obiettivo del SECA è stato quello di armonizzare le legislazioni degli Stati membri sulla base di *standard* minimi. La seconda fase è stata diretta, invece, a stabilire una procedura comune di asilo e uno *status* uniforme, secondo quanto stabilito dalle Conclusioni di Tampere e confermato, poi, dal Programma dell'Aia, del 2004.

Un rilevante innalzamento dei livelli di tutela è stato determinato, poi, dall'inserimento della Carta dei diritti fondamentali tra le fonti di diritto primario, il cui art. 18 è espressamente dedicato al diritto di asilo.

Successivamente, l'art. 78 TFUE ha introdotto novità significative e di portata rilevante in materia di politica di asilo, favorendo un passo in avanti nella definizione di un sistema adeguato di garanzie per i cittadini di Paesi terzi. Infatti, il compito delle istituzioni non è più limitato – come prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – alla semplice adozione di "norme minime", bensì esse possono definire una "politica comune" in materia d'asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea; nonché adottare procedure comuni per la definizione dei relativi *status*. La disposizione impone il rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati, entrata in vigore il 22 aprile 1954; e del Protocollo relativo allo *status* dei rifugiati, adottato il 31 gennaio 1967 a New York ed entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

Tale *corpus* normativo fonda l'elaborazione e l'attuazione della politica in materia di asilo sui principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario (art. 80 TFUE).

La politica comune è specificatamente finalizzata ad offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale¹⁴ e a garantire il rispetto del principio di non respin-

¹⁴ Al fine di evitare che l'istituto dell'asilo sia travisato per conseguire finalità diverse da quelle cui tende, il Protocollo (24) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, allegato al TUE e TFUE, prevede che, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali garantito dagli Stati membri, questi si considerano reciprocamente Paesi di origine «sicuri». Pertanto, la domanda di asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro può essere presa in esame o dichiarata ammissibile all'esame in un altro Stato membro unicamente nei seguenti casi: a) se lo Stato membro di cui il richiedente è cittadino procede, ai sensi dell'art. 15 CEDU, all'adozione di misure che de-

gimento, oltre che risultare ovviamente conforme al diritto internazionale relativo allo *status* dei rifugiati¹⁵. Difatti, ai sensi dell'art. 78, par. 2, TFUE, il SECA è diretto a definire: *i*) uno *status* uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di Paesi terzi; *ii*) uno *status* uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di Paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale; *iii*) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio; *iv*) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello *status* uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; *v*) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria; *vi*) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria; *vii*) il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

Per perseguire tali obiettivi, l'Unione ha adottato una serie di atti, modificati da ultimo dalla riforma varata il 14 maggio 2024, che ha tradotto in regolamenti tutte le direttive tranne quella relativa all'accoglienza, al fine di assicurare una maggiore armonizzazione e una più intensa convergenza delle decisioni in materia di asilo e del contenuto della protezione internazionale.

Il SECA deve assicurare altresì la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri, nonché la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

Anche tale politica è realizzata mediante una serie di misure relative alle condizioni di ingresso e soggiorno e alle norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati al fine del ricongiungimento familiare; come pure in misure aventi ad oggetto la definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro e le condizioni che presiedono alla libera circolazione e al soggiorno negli altri Stati membri, l'allontanamento e il rimpatrio nel caso di immigrazione clandestina o di soggiorno irregolare e,

rogano, nel suo territorio, agli obblighi sanciti da tale Convenzione; *b*) se è stata avviata la procedura di cui all'art. 7, par. 1, TUE e finché il Consiglio, o il Consiglio europeo, non prende una decisione al riguardo nei confronti dello Stato membro di cui il richiedente è cittadino; *c*) se il Consiglio, o il Consiglio europeo, ha adottato una decisione ai sensi dell'art. 7 TUE nei confronti dello Stato membro di cui il richiedente è cittadino; oppure *d*) se uno Stato membro così decide unilateralmente per la domanda di un cittadino di un altro Stato membro («la domanda è esaminata partendo dal presupposto che sia manifestamente infondata senza che ciò pregiudichi, in alcun caso, il potere decisionale dello Stato membro»).

¹⁵ In particolare, la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 ed il protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo *status* dei rifugiati.

infine, la lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare delle donne e dei bambini (art. 79 TFUE).

Accordi di riammissione

Oltre alla possibilità per l'Unione di concludere specifici accordi con Paesi terzi per la riammissione, nei Paesi di origine o di provenienza, dei cittadini di Paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso e la permanenza in uno Stato membro, sono previste misure di incentivazione e sostegno dell'azione degli Stati membri per favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio¹⁶. Gli Stati membri conservano comunque il diritto di determinare i flussi di ingresso nel loro territorio dei cittadini provenienti da Paesi terzi¹⁷.

Poteri residui degli Stati membri

3. Il controllo delle frontiere interne

La soppressione del controllo alle frontiere interne è un elemento costitutivo dell'obiettivo dell'Unione, enunciato nell'articolo 26 TFUE, diretto ad instaurare uno spazio senza frontiere interne nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone. L'abolizione delle frontiere tra i territori degli Stati membri non incide sulla competenza di questi a delimitare geograficamente i propri confini (art. 77, par 4., TFUE).

Codice frontiere Schengen (CFS)

Il regolamento 2016/399 che mira a sviluppare l'*acquis* di Schengen – c.d. codice frontiere Schengen (CFS) – ha subito taluni aggiustamenti durante i periodi di crisi (movimenti secondari in fuga dalle primavere arabe; rifugiati siriani; crisi pandemica) che hanno giustificato l'introduzione del ripristino temporaneo dei controlli interni o di altre restrizioni non discriminatorie e proporzionate. Esso è stato sostanzialmente modificato, a seguito dell'adozione del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, dal regolamento 2024/1717. Quest'ultimo è diretto a rafforzare la gestione delle frontiere esterne dell'Unione, garantendo al contempo la libera circolazione all'interno dello spazio Schengen. Tra gli obiettivi principali vi è l'adeguamento delle normative alle nuove sfide in materia di sicurezza e migrazione, nonché l'armonizzazione delle procedure tra gli Stati membri. Invero, la recente riforma ha definitivamente consolidato il cambiamento del ruolo delle frontiere, che da punti di gestione del traffico transfrontaliero sono diventate veri e propri avamposti per il controllo di polizia volto all'identificazione dei migranti irregolari intercettati nelle aree limitrofe. Questo

Sorveglianza frontiere

¹⁶ Art. 79, par. 4, TFUE, che al riguardo esclude tuttavia qualunque armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Cfr., in proposito, la decisione del Consiglio n. 435/2007/CE per l'istituzione del Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi.

¹⁷ Art. 79, par. 5, TFUE.

cambiamento non comporta, però, un ampliamento del potere discrezionale delle autorità nazionali riguardo alla reintroduzione autonoma dei controlli interni; al contrario, stabilisce un sistema articolato che regola rigorosamente l'applicazione delle clausole relative alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza interna. Tale sistema è supportato da un potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e analisi dei rischi associati alla reintroduzione dei controlli, accompagnato da una revisione complessiva della governance dell'area Schengen.

Specificatamente, il CFS dispone che le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità. Il termine «verifiche di frontiera» designa i controlli ai valichi di frontiera, al fine di accertare che le persone possano essere autorizzate ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzate a lasciarlo.

La soppressione di tali controlli non pregiudica l'esercizio di competenze di polizia, da parte delle autorità nazionali, nella misura in cui non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera.

Nel dettaglio, la sorveglianza delle frontiere si pone come strumento essenziale nella gestione dei confini esterni dell'Unione europea, con l'obiettivo di prevenire o di individuare attraversamenti non autorizzati delle frontiere esterne, contribuendo altresì a combattere la criminalità transfrontaliera. Tale attività include l'adozione di misure nei confronti di individui che, pur avendo varcato illegalmente la frontiera, non dispongono del diritto di soggiorno nel territorio dello Stato membro interessato. Essa viene realizzata, da un lato, attraverso l'impiego di risorse diversificate, che includono unità mobili e fisse, in grado di adattarsi alle caratteristiche geografiche e ai rischi specifici delle varie sezioni di confine; dall'altro, mediante una strategia dissuasiva che mira a scoraggiare comportamenti illeciti.

Un elemento centrale della sorveglianza è rappresentato dall'adozione di analisi dei rischi che consentano di adeguare il numero e i metodi utilizzati dalle guardie di frontiera alle minacce effettive o potenziali, dedicando articolare attenzione alla prevenzione di tragedie umanitarie (perdita di vite umane lungo le frontiere esterne o nelle loro vicinanze).

Inoltre, la sorveglianza si concentra su aree ritenute sensibili o potenzialmente vulnerabili, mediante pattugliamenti regolari o appostamenti. In questi contesti, è possibile ricorrere a un'ampia gamma di strumenti tecnologici, tra cui dispositivi elettronici, sistemi di sorveglianza e infrastrutture mobili o fisse, a seconda delle esigenze operative.

Alla Commissione europea è affidato il potere di adottare atti delegati per introdurre modalità supplementari di sorveglianza, comprese norme minime comuni che tengano conto delle specificità delle diverse frontiere

Analisi dei rischi

**Atti delegati
della
Commissione**

(terrestri, marittime o aeree). Tali norme devono riflettere il livello di rischio attribuito a ciascuna sezione di frontiera e considerare fattori geografici e operativi rilevanti, garantendo un approccio uniforme ma flessibile alla gestione delle frontiere esterne.

In presenza di una grave minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna di uno Stato membro, all'interno dello spazio privo di controllo alle frontiere interne, è possibile, in via del tutto eccezionale, procedere al ripristino del controllo di frontiera, limitandolo all'intero perimetro delle frontiere interne o a specifiche porzioni di esse.

**Ripristino
controlli interni**

Specificatamente, una grave minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna è rinvenibile nelle ipotesi di: *i*) attacchi terroristici o minacce analoghe, nonché rischi derivanti da forme significative di criminalità organizzata; *ii*) emergenze sanitarie di carattere pubblico su larga scala; *iii*) circostanze eccezionali, caratterizzate da movimenti improvvisi e su larga scala di cittadini di Paesi terzi tra Stati membri, che sottopongono a pressioni insostenibili le risorse e le capacità delle autorità competenti, ben preparate, con il potenziale di compromettere il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne, come evidenziato da analisi di dati disponibili, incluse informazioni provenienti dalle agenzie dell'Unione; *iv*) eventi internazionali di rilievo o di alto profilo.

In ogni caso, il ripristino del controllo alle frontiere interne rappresenta una misura di ultima *ratio* e l'estensione e la durata del controllo devono rimanere strettamente commisurate alla gravità della minaccia individuata e necessarie per farvi fronte.

Qualora, invece, la minaccia alla pubblica sicurezza o all'ordine pubblico richiedano un intervento urgente, lo Stato membro che ripristina il controllo di frontiera alle frontiere interne è tenuto ad avvertire senza indugio gli altri Stati membri e la Commissione, indicando i motivi che giustificano il ripristino. Anche l'eventuale proroga deve essere comunicata alla Commissione e agli altri Stati membri.

Quando uno Stato membro si trovi ad affrontare una grave minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, improvvisa e imprevedibile, che richieda un intervento immediato, può eccezionalmente procedere al ripristino immediato del controllo alle frontiere interne.

Nel procedere a tale ripristino, lo Stato membro ha l'obbligo di notificare tempestivamente la misura al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e agli altri Stati membri. Tale controllo, tuttavia, non può superare un periodo iniziale di un mese, salvo che la minaccia persista oltre tale termine. In tal caso, lo Stato membro può prorogare il controllo di frontiera per periodi successivi, fino a una durata massima di tre mesi complessivi.

Minaccia grave

Qualora, invece, la minaccia grave risulti prevedibile, lo Stato membro

deve fornire una notifica preventiva, almeno quattro settimane prima del ripristino del controllo, o, se le circostanze emergano con un preavviso più breve, il prima possibile. In queste situazioni, il controllo di frontiera può essere autorizzato per un massimo di sei mesi, rinnovabile per periodi ulteriori di sei mesi, purché ciascuna proroga sia debitamente notificata e giustificata. La durata complessiva non può eccedere i due anni, salvo il verificarsi di circostanze eccezionali.

In casi di grave eccezionalità, se una minaccia persistente giustifica la necessità di mantenere il controllo oltre il limite di due anni, lo Stato membro interessato può notificare l'intenzione di prorogare ulteriormente il controllo per un periodo aggiuntivo di sei mesi.

La Commissione, ricevuta la notifica, è chiamata a esprimere entro tre mesi un parere sulla proporzionalità e necessità della proroga, attivando, ove necessario, un processo di consultazione con lo Stato membro interessato. Se la minaccia persiste anche dopo il periodo supplementare di sei mesi e non esistono soluzioni alternative efficaci, lo Stato membro può optare per una proroga definitiva, per un massimo di ulteriori sei mesi. Tale decisione richiede una notifica immediata alla Commissione, che deve pronunciarsi senza ritardi con una raccomandazione sulla compatibilità della misura con i Trattati e, se del caso, proporre misure compensative da adottare in collaborazione con gli altri Stati membri.

4. *La sorveglianza delle frontiere esterne: il regolamento accertamenti*

Una politica comune per i controlli delle frontiere esterne (terrestri, comprese quelle fluviali e lacustri, marittime e aeroporti, porti fluviali, marittimi e lacustri degli Stati membri, che non siano frontiere interne) ha accompagnato l'abolizione delle frontiere interne.

Il regolamento 2024/1356 (d'ora in avanti regolamento accertamenti) – parte della riforma introdotta il 14 maggio 2024, ricalcando in parte il CFS e ispirandosi al c.d. “approccio hotspot”, previsto dall'Agenda europea sulla migrazione nel 2015 – ha rafforzato il controllo dei cittadini di Paesi terzi che, senza soddisfare le condizioni d'ingresso (documento di viaggio valido, visto etc.), hanno attraversato la frontiera esterna in modo non autorizzato oppure hanno presentato domanda di protezione internazionale durante le verifiche di frontiera o sono sbarcati a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso, prima che siano indirizzati alla procedura adeguata; nonché dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano illegalmente nel territorio degli Stati membri senza essere stati sottoposti a controlli alle frontiere esterne.

**Regolamento
accertamenti**

Ambito di applicazione

Più precisamente, il regolamento ha istituito un sistema di accertamenti alle frontiere esterne per: a) i cittadini di Paesi terzi che non soddisfano i requisiti di ingresso e sono rintracciati in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera esterna¹⁸; b) i cittadini di Paesi terzi sbarcati sul territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso; c) i cittadini di Paesi terzi che hanno fatto domanda di protezione internazionale presso un valico di frontiera o nelle zone di transito e non soddisfano le condizioni di ingresso *ex art. 6 CFS*; d) i richiedenti protezione internazionale anche quando essi siano stati autorizzati a fare ingresso sul territorio ai sensi della clausola umanitaria prevista all'art. 6, par. 5, CFS¹⁹.

Procedura integrata di frontiera

La procedura integrata di frontiera²⁰ prevede che, sulla base delle informazioni raccolte durante gli accertamenti, il cittadino di Paese terzo venga indirizzato verso la procedura più adeguata al suo *status*; ovvero, quella di rimpatrio (rifiuto di ingresso), quella di protezione internazionale, o quella di ricollocazione, di cui all'art. 67 del regolamento 2024/1351. Difatti, le nuove regole si applicano indipendentemente dal fatto che la persona abbia richiesto protezione internazionale, in quanto ciò che conta, ai fini dell'applicazione delle procedure, è esclusivamente lo *status* di cittadino di un Paese terzo non autorizzato ad attraversare la frontiera esterna. Ad accertamenti conclusi, le autorità compilano un modulo consuntivo da trasmettere alle autorità che prendono in carico la fase successiva.

Gli accertamenti devono essere effettuati senza indugio e completati entro sette giorni dal rintraccio nella zona di frontiera esterna, dallo sbarco sul territorio dello Stato membro interessato o dalla presentazione al valico di frontiera. Vanno, però, espletati entro tre giorni nel caso dello straniero che soggiorna illegalmente in uno Stato membro.

Gli accertamenti ripropongono in larga misura quanto previsto dal CFS, ovvero, un controllo preliminare sullo stato di salute e su eventuali vulnerabilità, ma altresì un controllo di sicurezza che comprende l'identificazione e la registrazione dei dati biometrici.

A seguito di tali accertamenti, il cittadino di Paese terzo sarà soggetto alla c.d. procedura di frontiera, alla procedura riformata *ex art. 43 del*

¹⁸ Ad esclusione di coloro per cui non devono essere rilevati i dati biometrici per motivi diversi dall'età.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 7 del regolamento, sono soggetti a accertamenti anche coloro che soggiornano irregolarmente sul territorio degli Stati membri se l'ingresso è stato irregolare e non ci sono indicazioni che siano stati sottoposti a controlli di frontiera.

²⁰ La procedura è disciplinata da tre distinti regolamenti: il regolamento sugli accertamenti che disciplina il controllo iniziale dei cittadini in arrivo (2024/1348); il regolamento sulle procedure che riforma e regola le procedure di frontiera già esistenti (2024/1356); il regolamento sul rimpatrio alla frontiera che ha ad oggetto il rimpatrio delle persone direttamente al confine (2024/1349).

regolamento procedure o a quella ordinaria, qualora abbia presentato domanda di protezione internazionale. Qualora, invece, non abbia presentato tale domanda e non abbia diritto a rimanere sul territorio, sarà indirizzato verso la procedura di rimpatrio alla frontiera di cui al regolamento 2024/1349²¹.

La disciplina sulla procedura integrata di frontiera istituzionalizza la c.d. “finzione di non ingresso”, che confina lo straniero in un limbo giuridico, determinato dall’assenza di un dovere positivo di ammissione sul territorio e, al contempo, dall’esistenza di un obbligo negativo di *non-refoulement*. Ai sensi dell’art. 6 del regolamento, infatti, «durante gli accertamenti, le persone di cui all’articolo 5, paragrafi 1 e 2, non sono autorizzate ad entrare nel territorio di uno Stato membro». Vale a dire che i cittadini di Paesi terzi sottoposti a accertamenti sono tenuti a rimanere a disposizione delle autorità, 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» (art. 6).

**Finzione
di non ingresso**

Nel rispetto del nuovo regolamento sul rimpatrio, le fasi delle procedure sono concatenate senza soluzione di continuità, in quanto l’eventuale procedura di rimpatrio è applicabile al cittadino di Paese terzo o all’apolide la cui domanda è stata respinta nell’ambito della procedura di asilo alla frontiera.

In particolare, l’ingresso nel territorio non è autorizzato quando il richiedente non ha diritto di rimanere, quando non ha chiesto di essere autorizzato a rimanere a seguito d’impugnazione del provvedimento di respingimento emesso dalle autorità nazionali, ovvero quando il giudice ha deciso che non dovrebbe rimanere nelle more dell’esito di tale procedura di impugnazione.

Per ridurre il rischio di ingresso e di spostamenti non autorizzati di cittadini di Paesi terzi e di apolidi in soggiorno irregolare, sottoposti alla procedura di rimpatrio alla frontiera, deve essere concesso loro un termine per la partenza volontaria che non deve superare i 15 giorni. La permanenza sul territorio prima della partenza non implica il diritto di ingresso nello Stato membro interessato. Gli stranieri sono tenuti a consegnare alle autorità competenti qualsiasi documento di viaggio valido in loro possesso per il tempo necessario, al fine di evitare la loro fuga. Nondimeno, gli Stati membri possono decidere in qualsiasi momento di rilasciare un permesso di soggiorno autonomo o un’altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare per motivi caritatevoli, umanitari o di altro tipo a un cittadino di Paese terzo irregolare.

**Termine
partenza
volontaria**

²¹ Regolamento che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148.

Le procedure di frontiera devono essere espletate nel rispetto del diritto dell'Unione e del diritto internazionale pertinenti, ivi compresa la convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, come modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, degli obblighi connessi alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento, e dei diritti fondamentali.

5. La determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda

Regolamento gestione

Il regolamento 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione (d'ora in poi, regolamento gestione)²², in vigore dal 1° luglio 2026, ha abrogato il regolamento 604/2013 (o regolamento Dublino III), introducendo importanti novità per quanto riguarda sia l'individuazione dello Stato competente ad esaminare la richiesta di asilo, sia la definizione di un meccanismo di solidarietà.

Invero, le istituzioni UE hanno scelto di non modificare il principio cardine del sistema Dublino e, ad esclusione di alcune variabili inserite *ex novo*, i richiedenti asilo potranno presentare domanda presso lo Stato membro di primo ingresso o di soggiorno regolare. Cosicché, ancora una volta, i Paesi situati ai confini esterni dell'Unione, come Italia, Grecia, Spagna, Malta e Cipro, saranno in prima linea nella gestione del fenomeno migratorio.

La pietra angolare dell'intero assetto attorno al quale si articola il sistema comune di asilo è contenuta nel Capo II del regolamento 2024/1351, denominato «Criteri per determinare lo Stato membro competente».

Ai fini di efficienza e di certezza giuridica, le disposizioni riaffermano il principio secondo cui la competenza è stabilita soltanto una volta, tranne nei casi in cui trova applicazione uno dei motivi di cessazione espressamente previsti. L'obiettivo perseguito, tra i principali e più antichi della politica migratoria, è quello di limitare il fenomeno dell'*asylum shopping* e, quindi, dei connessi movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale; nonché di scongiurare l'ipotesi in cui tutti gli Stati membri si spoglino della responsabilità di pronunciarsi sulla domanda in questione (c.d. richiedenti asilo in orbita).

Criteri di competenza

Esplicitamente, l'art. 38 del regolamento stabilisce che «lo Stato membro, in cui è registrata per la prima volta una domanda di protezione internazio-

²² 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. Esso consta di 85 articoli suddivisi in 7 parti e ben 94 considerando.

nale o, se del caso, lo Stato membro di ricollocazione avvia senza indugio la procedura di determinazione dello Stato membro competente» che deve avvenire sulla base della situazione esistente al momento di tale registrazione.

Il meccanismo su cui tale valutazione va compiuta deve essere chiaro e pratico, in ragione delle esigenze dei migranti che, nella maggior parte dei casi, non conoscono la lingua del Paese dove arrivano e dove devono avviare la complessa procedura. Per questa ragione, come nella disciplina precedente, tale meccanismo è fondato su criteri obiettivi che non sono oggetto di “scelta” da parte del richiedente.

Tali criteri sono elencati in ordine gerarchico; ciò vale a dire che il successivo trova applicazione se il precedente non assume rilievo.

Il primo criterio designa lo Stato dove può meglio realizzarsi il ricongiungimento familiare. Difatti, il regolamento 2024/1351 pone grande enfasi sul diritto all’unità familiare come elemento principale per la determinazione dello Stato competente, accordando, in quest’ottica, priorità alla ricollocazione dei richiedenti asilo in quegli Stati membri dove risiedono familiari stretti. Tenendo conto della realtà delle attuali tendenze migratorie, per cui spesso i richiedenti giungono nel territorio degli Stati membri dopo un lungo periodo di transito, la nozione di familiare è intesa in senso più ampio rispetto al passato. In questo modo, viene superato l’ancoraggio alla famiglia già costituita nel Paese di origine, facendo rientrare nella definizione quella sorta lungo il viaggio, ma prima dell’arrivo nel territorio degli Stati membri. Inoltre, “le sorelle” vengono formalmente inserite tra i familiari (accanto ai fratelli), codificando la giurisprudenza che da tempo aveva riconosciuto la loro indubbia “appartenenza” al nucleo familiare.

Non è però del tutto scontato che il rilievo accordato ai vincoli familiari possa frenare l’ampio ricorso agli altri criteri, dal momento che, come testimonia la prassi, non è agevole rintracciare i familiari o ottenere prove di legami familiari.

Per quanto riguarda i minori non accompagnati, la normativa resta immutata e fermamente agganciata alla tutela del loro interesse superiore²³. Al riguardo, si rammenta che la giurisprudenza è costante nel ritenere che i minori non accompagnati costituiscono una categoria di persone particolarmente vulnerabili e, pertanto, la procedura di determinazione dello Stato competente non deve protrarsi troppo a lungo. Nondimeno, sebbene la Corte di giustizia²⁴ abbia posto l’accento sull’opportunità che, in assenza

Ricongiungimento familiare

Minori non accompagnati

²³ Da ultimo, v. Corte giust. 3 giugno 2025, C-460/23, *Kinsa*, punti 48 e 49.

²⁴ Corte giust. 6 giugno 2013, C-648/11, *MA/Secretary of State for the Home Department*, punti 45-49 e 61; 1° agosto 2022, C-19/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Refus de prise en charge d’un mineur égyptien non accompagné)*, punto 54.

di legami familiari, la competenza di determinazione dello Stato membro debba essere rinvenuta in capo allo Stato nel quale il minore si trovi dopo aver presentato una domanda, per non prolungare inutilmente la procedura, l'art. 25, par. 5 del nuovo regolamento considera rilevante il luogo in cui la domanda è stata registrata per la prima volta, se in linea con l'interesse superiore del minore.

**Titolo
di soggiorno
o visto**

Il secondo criterio attribuisce la competenza allo Stato membro che ha rilasciato al richiedente un titolo di soggiorno o un visto di ingresso in corso di validità. Al riguardo, è utile ricordare che la Corte di Lussemburgo ha chiarito che debba trattarsi di un'autorizzazione o di una decisione (formale) di uno Stato membro, adottata secondo il diritto nazionale²⁵.

Inoltre, lo Stato membro in questione è competente nel caso di titoli di soggiorno o di visti scaduti, annullati, revocati o ritirati, rispettivamente, da tre anni (due nella disciplina vigente) o diciotto mesi (sei nella disciplina vigente) prima della registrazione della domanda. È così ampliato considerevolmente il periodo per cui lo Stato individuato come competente sarà responsabile dell'esame della domanda di asilo o di protezione internazionale, in modo da alleggerire la responsabilità del Paese di primo ingresso.

**Diploma
o qualifica UE**

Al terzo posto della gerarchia è stato collocato il nuovo criterio relativo alla titolarità di "un diploma o di una qualifica rilasciati da un istituto di istruzione stabilito in uno Stato membro", sempreché la domanda sia registrata entro sei anni dalla consegna del titolo. Qualora il richiedente possieda «più diplomi o qualifiche rilasciati da istituti di istruzione di diversi Stati membri, la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale è assunta dallo Stato membro che ha rilasciato il diploma o la qualifica a seguito del periodo di studio più lungo o, se i periodi di studio sono identici, dallo Stato membro in cui è stato ottenuto il diploma o la qualifica più recente» (art. 30).

**Ingresso
illegale**

Infine, il quarto criterio mantiene la competenza in capo allo Stato la cui frontiera è stata varcata illegalmente. L'applicazione di tale criterio riguarda tutti coloro che abbiano attraversato senza autorizzazione alcuna la frontiera di uno Stato membro, per via terrestre, marittima o aerea, ma altresì – è questa un'importante integrazione – coloro i quali sono sbarcati nel territorio a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso. Nel primo caso, la competenza cessa se la domanda è registrata più di 20 mesi dopo la data di attraversamento della frontiera; nel secondo caso se la domanda è registrata più di 12 mesi dopo la data di sbarco. Per tal via, nonostante gli apparenti rimedi, viene consolidato il principio dello Stato di primo ingresso, garantendone un'applicazione quasi universale, eccetto nei casi in cui il richiedente, dopo

²⁵ Corte giust. 26 luglio 2017, C-646/16, *Jafari*, punto 44.

aver attraversato la frontiera, sia stato già trasferito in un altro Stato membro che ne assume la responsabilità.

È stata, invece, eliminata la norma che attualmente attribuisce la competenza allo Stato membro in cui il richiedente ha soggiornato per cinque mesi consecutivi dopo essere entrato irregolarmente nell'Unione attraverso le frontiere di un altro Stato membro. Tale modifica, coerente con l'introduzione dell'obbligo per il richiedente di presentare domanda d'asilo nello Stato di primo ingresso e di rimanere sul suo territorio fintantoché non venga precisamente determinata la competenza, mira a prevenire i movimenti secondari. Dall'altro lato, però, essa rischia di far collassare i sistemi nazionali di accoglienza, impedendo l'uscita di questi migranti dal territorio dello Stato di primo ingresso.

Continua ad essere rinvenuta, in capo al primo Stato membro nel quale la domanda di protezione internazionale è registrata, la competenza nel caso in cui nessuno dei criteri esaminati possa essere fatto valere. In tale ipotesi, lo Stato in questione deve garantire le prime forme di soccorso e assistenza ai richiedenti e individuare lo Stato membro cui chiedere la presa in carico del richiedente asilo in base ai criteri di competenza stabiliti dalla normativa. In realtà, poiché i criteri introdotti dal regolamento difficilmente troveranno concreta applicazione, di fatto continuerà a prevalere quest'ultimo criterio.

Al di là delle ipotesi specifiche, la competenza dello Stato membro viene a cadere qualora l'interessato abbia lasciato il territorio degli Stati membri da almeno nove mesi, a meno che non sia in possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità rilasciato dallo Stato membro competente.

**Cessazione
competenza**

6. Segue: *i nuovi termini per le procedure di presa in carico e di ripresa in carico*

Il regolamento gestione disciplina altresì le procedure di presa in carico e di ripresa in carico, per le quali il processo di determinazione dello Stato membro competente riveste un'importanza centrale, al punto che la richiesta può essere avanzata soltanto ed esclusivamente qualora l'autorità di uno Stato membro ritenga che un altro Stato membro abbia la competenza per valutare la domanda. Nello specifico, si ricorda che ciò può avvenire sia qualora il richiedente abbia presentato per la prima volta una domanda di protezione internazionale in uno Stato membro, ma la competenza spetta ad altro Stato membro (presa in carico); sia qualora il richiedente abbia presentato la prima domanda in uno Stato (e dove è in corso di esame, oppure è stata ritirata o respinta) e si è poi trasferito in altro Stato dove ha reiterato la sua istanza. In tale ipotesi, quest'ultimo può chiedere allo Stato competente la "ripresa in carico".

Presa in carico

**Ripresa
in carico**

Le due procedure continuano ad essere soggette a termini imperativi, decorsi i quali la competenza ad esaminare la domanda si radica sullo Stato membro che ha dato prova di inerzia o che è rimasto silente.

Il lasso di tempo già breve, fissato per ragioni di celerità nell'accertamento dello *status* del richiedente, risulta ora ancora più stringente. Infatti, la richiesta di presa in carico deve essere presentata entro due mesi (attualmente tre) dalla data di registrazione della domanda; oppure entro un mese (attualmente due) nel caso di un riscontro positivo dell'Eurodac con dati registrati durante il colloquio dallo Stato che si riteneva in prima battuta competente o di una corrispondenza con dati del VIS.

La risposta può essere sollecitata (e deve pervenire entro una settimana) qualora «la domanda di protezione sia stata registrata dopo che è stata emessa una decisione di rifiuto d'ingresso o una decisione di rimpatrio» (art. 39, par. 2, co. 1).

**Risposta
alla richiesta**

Il termine per la risposta alla richiesta di presa in carico è, invece, abbreviato ad un mese (attualmente due) e rafforzato dalla necessità di dover procedere «senza indugio».

**Risposta
urgente**

Le autorità nazionali sono comunque tenute ad accordare priorità alle richieste presentate dai minori non accompagnati, dai familiari che hanno fatto domanda di protezione e dalle persone vulnerabili. Un'ulteriore riduzione del termine per fornire la risposta (due settimane) è prevista nelle ipotesi di riscontro positivo con i dati registrati da Eurodac e dal VIS.

È lasciato alla Commissione il compito di adottare atti di esecuzione per stabilire e riesaminare periodicamente i due elenchi nei quali figurano gli elementi di prova e le prove circostanziali pertinenti.

**Semplificazione
ripresa
in carico**

Va segnalato che un'importante semplificazione ha coinvolto anche la procedura di ripresa in carico, dal momento che essa si perfeziona con la sola notifica, vale a dire una comunicazione unilaterale dello Stato membro in cui la persona è presente, oppure entro due settimane dal ricevimento del riscontro positivo di Eurodac. Spetta sempre alla Commissione, attraverso atti di esecuzione, dettare specifiche uniformi per la preparazione e la presentazione delle notifiche di ripresa in carico.

7. Segue: *il trasferimento del richiedente, Le eccezioni all'obbligo*

**Notifica
all'interessato**

Per quanto riguarda la procedura di trasferimento, ai sensi dell'art. 42 del regolamento, nell'ipotesi in cui la presa in carico sia stata accettata, essa deve espletarsi entro due settimane a decorrere dall'accettazione o dalla conferma e la relativa decisione deve essere notificata senza indugio all'interessato, per

iscritto, con un linguaggio semplice e includendo informazioni sui mezzi di ricorso.

Inoltre, il regolamento gestione offre una definizione molto ampia di eccezioni all'obbligo di dar seguito ad un trasferimento. Al riguardo, lo esclude qualora sussistano «fondati motivi di ritenere che, a causa del trasferimento [...] il richiedente correrebbe un rischio effettivo di violazione dei suoi diritti umani fondamentali che costituisce un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta» (art. 16, par. 3).

**Eccezioni
all'obbligo di
trasferimento**

Dando seguito a quanto precisato dalla giurisprudenza, la nuova formula ricomprende non soltanto il rischio di subire un trattamento inumano o degradante, dovuto a carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dello Stato membro designato²⁶, quanto ogni altra possibile situazione che possa tradursi in una violazione dei diritti del migrante. Invero, la Corte di giustizia ha precisato, da tempo, che «anche in assenza di ragioni serie di ritenere che sussistano carenze sistemiche nello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo, il trasferimento di un richiedente asilo [...] può essere effettuato solo in condizioni in cui sia escluso che detto trasferimento comporti un rischio reale e accertato che l'interessato subisca trattamenti inumani o degradanti»²⁷. Ancora più chiaramente, nella sentenza *Jawo*, essa ha esteso tali condizioni, prospettando l'ipotesi in cui il migrante «venga a trovarsi, a causa della sua particolare vulnerabilità, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale che non [gli] consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che lo ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana»²⁸.

Sentenza *Jawo*

Nell'ambito di applicazione della disposizione ricade, però, unicamente il trasferimento dei richiedenti protezione internazionale e non anche quello dei titolari di protezione e di coloro che sono arrivati nel territorio dell'UE attraverso le procedure di *resettlement*.

**Ambito di
applicazione**

²⁶ Cfr. Corte giust. 21 dicembre 2011, C-411/10 e C-493/10, N.S.

²⁷ Corte giust. 16 febbraio 2017, C-578/16, *C. K. e a.*, punto 96. Cfr., più di recente, 29 febbraio 2024, C-392/22, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Confiance mutuelle en cas de transfert), punto 80.

²⁸ Corte giust. 19 marzo 2019, C-163/17, punto 92; più di recente, 19 dicembre 2024, C-185/24, *Tudmur*, punto 37.

8. Segue: *diritti e garanzie del richiedente asilo o protezione internazionale*

In linea con la disciplina pregressa, il regolamento 2024/1351 riconosce ai richiedenti diritti di natura procedurale. Tra i primi rientrano il diritto all'informazione, il diritto all'orientamento legale e il colloquio personale.

**Diritto
all'informazione**

Il diritto all'informazione è diretto a migliorare in modo significativo la comprensione della procedura per determinare lo Stato competente. Di talché, al richiedente devono essere offerte informazioni sul nuovo sistema di asilo, i suoi diritti (ad es., colloquio personale; ricorso effettivo; orientamento legale gratuito) e i suoi obblighi (ad es., comunicare le informazioni pertinenti; presentare i documenti di identità e cooperare con le autorità competenti). Inoltre, esse devono essere «fornite per iscritto in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, usando un linguaggio semplice e chiaro e in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone possa comprendere» (art. 20). Ma altresì oralmente e, in questa fase, al richiedente è riconosciuta la possibilità di porre domande, al fine di ottenere delucidazioni.

**Uso strumenti
digitali**

In considerazione dell'ampia diffusione degli strumenti tecnologici, il materiale informativo deve essere reso disponibile anche online, «su una piattaforma aperta e facilmente accessibile per i richiedenti protezione internazionale»; e gli Stati possono avvalersi di attrezzature multimediali, per renderlo quanto più chiaro possibile. Qualora poi il richiedente sia un minore, le modalità di informazione devono essere elaborate da personale specializzato e fornite in presenza del suo rappresentante.

**Garanzie
per i minori**

Viene poi riconosciuto il diritto all'orientamento legale come parte integrante del sistema di determinazione dello Stato membro competente.

**Colloquio
personale**

Anche il diritto al colloquio personale risulta rafforzato (ad es., può essere prevista la presenza di un mediatore culturale) e potenziato dall'utilizzo di mezzi tecnologici, quali videoconferenza e registrazione audio. Il colloquio deve svolgersi in tempo utile per agevolare la procedura di determinazione dello Stato competente, riconoscendo speciali garanzie ai minori.

**Ricorso
effettivo**

Passando ai diritti di natura giurisdizionale, va segnalato che ai richiedenti va riconosciuto il diritto a un ricorso effettivo e, in quest'ottica, i mezzi di ricorso possono essere attivati per contestare una decisione di trasferimento in caso di *i*) rischio effettivo di trattamento inumano e degradante; *ii*) circostanze venute in luce dopo la decisione di trasferimento che possano compromettere la corretta applicazione del regolamento; *iii*) violazione dei diritti delle persone vulnerabili.

Il termine deve essere fissato dagli Stati membri in un periodo che va da una a tre settimane. A tal riguardo, va osservato che, se gli Stati, come immaginabile, saranno portati a stabilire termini molto stringenti, per evitare

quanto più possibile il numero dei ricorsi, il rischio è che ai migranti non venga assicurata una tutela giurisdizionale effettiva, in violazione di quanto prescritto dall'art. 47 della Carta.

La notifica della sospensione della decisione di trasferimento all'interessato deve essere fatta entro un termine ragionevole, «in ogni caso non oltre il periodo previsto dagli Stati membri» per il ricorso (art. 43).

Quanto, invece, al provvedimento di trattenimento, disposto in caso di rischio di fuga o per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico, esso deve essere proporzionato, comunicato in forma scritta dalle autorità giudiziarie o amministrative e deve contenere le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa. Di rilievo è la precisazione secondo cui avverso la decisione amministrativa di trattenimento deve essere possibile ricorrere dinanzi all'autorità giudiziaria, sia d'ufficio sia su domanda del richiedente, o in entrambe le modalità.

La disposizione rispecchia l'orientamento del giudice dell'Unione che ha affermato più volte che «l'articolo 47 della Carta dispone, al primo comma, che ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo, alle condizioni previste da tale articolo»²⁹. E ne ha fatto derivare che un richiedente protezione internazionale non possa essere trattenuto per il solo fatto che non può provvedere alle proprie necessità e a che il trattenimento abbia luogo senza la previa adozione di una decisione motivata e senza che siano state esaminate la necessità e la proporzionalità di una siffatta misura.

Nel caso *Országos*, la Corte ha fatto discendere dall'effetto diretto dell'art. 47 della Carta un preciso obbligo in capo al giudice del rinvio che, in ipotesi di trattenimento dei ricorrenti, è tenuto a dichiararsi competente ad esaminare la regolarità di un siffatto trattenimento disapplicando, se necessario, qualsiasi disposizione nazionale che gli vieterebbe di procedere in tal senso³⁰.

Al richiedente protezione internazionale è riconosciuto, dunque, un diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale avverso una decisione di trasferimento, o a una revisione della medesima, o ancora nel caso in cui uno Stato membro rifiuti la presa in carico dell'interessato o di decisione di rimpatrio.

Trattenimento

Sentenza Országos

²⁹ Corte giust. 1° agosto 2022, C-19/21, *Staatssecretaris*, punto 36; cfr., più di recente, 8 febbraio 2024, C-216/22, *Bundesrepublik Deutschland* (Recevabilité d'une demande ultérieure), punto 61.

³⁰ Corte giust. 14 maggio 2020, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU.

9. Il meccanismo di solidarietà

Con l'obiettivo di sostenere e sviluppare il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità, anche finanziaria, tra gli Stati membri, il regolamento gestione istituisce e disciplina il meccanismo di solidarietà, in linea con il principio di solidarietà sancito dall'art. 80 TFUE. Esso si connota per la sua "obbligatorietà flessibile". Ciò significa che tutti gli Stati membri sono tenuti a partecipare, ma possono scegliere tra diverse forme di contributo per adempiere ai propri obblighi. Infatti, la «riserva annuale di solidarietà», di cui all'art. 56 del regolamento, destinata agli Stati che affrontano una pressione migratoria, funge da "contenitore" per misure di solidarietà considerate equivalenti e combinabili tra loro. In pratica, gli Stati membri, nell'applicare tale meccanismo, possono scegliere tra tre tipologie di misure «di pari valore»: *i*) accettare la ricollocazione di richiedenti asilo o di rifugiati a cui è stata concessa la protezione negli ultimi tre anni rispetto alla data di adozione della decisione del Consiglio che istituisce la «riserva annuale di solidarietà»; *ii*) fornire contributi finanziari per interventi in diversi ambiti, come migrazione, accoglienza, asilo, reintegrazione prima della partenza, gestione delle frontiere e sostegno operativo (inclusi programmi nei Paesi terzi, come il rimpatrio volontario assistito e la reintegrazione, con l'obiettivo di influire direttamente sui flussi migratori); *iii*) attuare misure alternative in settori come migrazione, accoglienza, asilo, rimpatrio, reintegrazione e gestione delle frontiere, soprattutto in termini di sostegno operativo, sviluppo di capacità, servizi, personale, infrastrutture e attrezzature tecniche.

La classificazione delle misure come «di pari valore» solleva dubbi sull'effettiva efficacia della «riserva annuale di solidarietà», in quanto non sembra diretta a garantire le soglie minime, stabilite in 30.000 ricollocazioni e 600 milioni di euro di contributi finanziari. Peraltro, il criterio che consente discrezionalità nella scelta delle misure permette, almeno teoricamente, di escludere completamente le ricollocazioni, che rappresentano lo strumento più incisivo, a favore di una solidarietà basata esclusivamente su contributi finanziari o misure alternative.

La creazione della riserva di solidarietà è sottoposta ad un *iter* abbastanza complesso che vede protagonista la Commissione. Infatti, le strategie nazionali anticipano la strategia europea quinquennale e la relazione annuale sull'asilo e la migrazione redatte dalla Commissione. In particolare, la relazione analizza la situazione relativa all'asilo, all'accoglienza e alla migrazione nei 12 mesi precedenti e stabilisce l'effettiva necessità di misure di solidarietà.

Successivamente viene adottata, dalla Commissione, la decisione di esecuzione diretta a identificare e classificare gli Stati membri «sottoposti a

**Tipo
di contributo**

**Riserva
di solidarietà**

pressione migratoria, a rischio di pressione migratoria o in situazione migratoria significativa» (art. 11). L'individuazione, che può essere modificata su richiesta degli Stati, è cruciale per accedere alle misure di solidarietà e beneficiare di riduzioni o esenzioni dagli obblighi contributivi.

Al termine di queste fasi, la Commissione elabora, entro il 15 ottobre di ogni anno, una proposta di atto di esecuzione del Consiglio, con il quale istituisce la riserva annuale di solidarietà necessaria a gestire la situazione migratoria prevista per l'anno successivo.

Le quote di contributo di ciascuno Stato membro sono determinate sulla base dei criteri, di cui all'art. 66 del regolamento, e di una formula algebrica (contenuta nell'Allegato I) che utilizza come parametri il PIL e la popolazione degli Stati membri.

Calcolo
delle quote

Una parte della riserva annuale di solidarietà è destinata a favore degli Stati che, in base alla decisione della Commissione, affrontano una forte pressione migratoria.

Per dare attuazione alla proposta della Commissione, è istituito un «forum di solidarietà ad alto livello» incaricato di esaminarla entro un massimo di 15 giorni. Il forum è composto da rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto dallo Stato membro che detiene la presidenza del Consiglio; possono essere invitati a partecipare rappresentanti di Paesi terzi che abbiano stipulato con l'Unione accordi sui criteri e sui meccanismi per determinare lo Stato responsabile dell'esame di una domanda di protezione internazionale.

Forum
solidarietà

Nel contesto del forum, gli Stati membri assumono l'impegno di fornire i propri contributi di solidarietà per la costituzione della riserva annuale di solidarietà. Solo a seguito del completamento di questa procedura, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta la decisione che istituisce formalmente la riserva annuale di solidarietà.

10. Eurodac e la gestione rafforzata dei dati e dei flussi migratori

Il Nuovo Patto ha modificato altresì la disciplina relativa ad Eurodac³¹ che, alla luce del regolamento 2024/1358, rimane lo strumento principale

³¹ Eurodac fu istituito nel 2000 (regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino) e ha subito una prima riforma nel 2013 (regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un

per determinare lo Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo, ma assume anche un ruolo di controllo dell'immigrazione irregolare e dei movimenti secondari di cittadini di Paesi terzi all'interno dell'UE. Esso è diretto a facilitare l'identificazione delle persone in situazione irregolare per aiutare gli Stati membri a stabilire le misure appropriate nei loro confronti, incluso il rimpatrio per coloro che non hanno l'autorizzazione a rimanere.

Banca dati Eurodac

Nello specifico, a seguito della riforma, la banca dati Eurodac non è più semplicemente un supporto alla registrazione delle domande di asilo per contrastare l'*asylum shopping*, ma è un sistema che monitora i movimenti di richiedenti asilo, persone in condizioni irregolari e coloro che beneficiano di protezione in senso ampio, come il reinsediamento o la protezione. Difatti, la nuova disciplina prevede che il sistema venga completamente ricostruito e che venga utilizzato, non solo per facilitare l'applicazione del sistema Dublino, ma anche – in senso più ampio – come strumento di controllo dell'immigrazione.

Soggetti interessati

La riforma si caratterizza per aver potenziato in maniera massiccia la raccolta di dati. Si è passati dalla registrazione di soli dati biometrici a un sistema che raccoglie anche dati biografici, consentendo una completa identificazione dell'identità delle persone.

Finalità principali

Invero, la nuova disciplina crea un divario tra i diritti riconosciuti ai titolari dei dati e la reale possibilità di esercitarli, lasciando molti individui, specialmente i più vulnerabili, privi di una protezione giuridica efficace contro l'uso di sistemi informativi che tracciano ogni loro movimento. È pur vero che essa facilita il contrasto della tratta dei minori, perché consente di rintracciare i minori scomparsi.

11. *Le misure da adottare in caso di crisi e forza maggiore*

Il regolamento 2024/1359 affronta, mediante misure temporanee, situazioni eccezionali di crisi e di forza maggiore, nel settore della migrazione e dell'asilo all'interno dell'Unione. Esso prevede misure rafforzate di solidarietà e di sostegno che si basano sul regolamento gestione e soddisfino sia i requisiti di necessità e proporzionalità, sia un'equa ripartizione delle responsabilità.

Definizione di crisi

In particolare, la situazione di crisi si riferisce ad eccezionali arrivi in massa di cittadini di Paesi terzi o di apolidi in uno Stato membro via terra, aria o mare, incluse persone che sono sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e

Paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto – rifusione).

soccorso, a cui corrisponde l'incapacità del sistema di asilo dello Stato membro interessato di funzionare efficacemente. Tale situazione ricomprende altresì la strumentalizzazione da parte di un Paese terzo o un attore non statale ostile che incoraggia o favorisce lo spostamento, verso le frontiere esterne o verso uno Stato membro, di cittadini di Paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di destabilizzare l'Unione o lo Stato membro in questione.

Per situazioni di forza maggiore, invece, si intendono le circostanze anormali e imprevedibili che sfuggono al controllo dello Stato membro, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante il ricorso a tutta la dovuta diligenza.

Le crisi caratterizzate da un afflusso significativo di sfollati continuano a essere affidate al meccanismo già esistente della protezione temporanea, introdotto dalla direttiva 2001/55, che il nuovo regolamento considera come uno strumento complementare.

Le nuove misure, introdotte dal regolamento 2024/1359 per affrontare l'emergenza, sono applicate attraverso un processo decisionale articolato in due fasi. Nella prima fase, la Commissione è tenuta ad accertare la situazione di crisi o di forza maggiore e ad adottare una decisione di esecuzione; nella seconda il Consiglio adotta la decisione di esecuzione, con la quale viene definito il piano di risposta alla crisi.

Il processo viene avviato dallo Stato membro che ritiene di trovarsi in una situazione di crisi o forza maggiore, presentando una richiesta motivata alla Commissione, nella quale deve fornire precisi dettagli sull'inefficacia del suo sistema di asilo ad affrontare l'emergenza, oppure sulle misure prese nell'ipotesi di strumentalizzazione o, ancora, sulle circostanze straordinarie e imprevedibili che sfuggono al suo controllo.

Le misure di solidarietà che possono essere prese in queste ipotesi sono speculari a quelle contenute nel regolamento gestione e principalmente dirette a riequilibrare il carico sostenuto dallo Stato che si trova ad affrontare una crisi (ricollocazioni, contributi finanziari e misure di solidarietà alternative).

Un aspetto positivo è rappresentato dalla disciplina delle ricollocazioni, in quanto gli Stati membri che ritengono la ricollocazione la misura più adeguata ad affrontare la situazione possono segnalarlo e la Commissione è tenuta a considerare tale richiesta.

Il regolamento introduce poi il concetto di "compensazioni di competenza". A differenza delle situazioni di semplice pressione migratoria, in cui le ricollocazioni e le compensazioni coprono solo il 60% delle necessità, gli Stati membri assumono una responsabilità maggiore in caso di crisi o forza maggiore. Se gli impegni aggiuntivi in materia di ricollocazione, definiti dalla decisione di esecuzione del Consiglio e dalla riserva annuale di solida-

... e di forza
maggiore

Ricollocazioni

Compensazioni
di competenza

rietà, risultano insufficienti, gli Stati membri garantiscono la copertura fino al 100% delle ricollocazioni previste dal piano di risposta di solidarietà.

Il sistema è completato da disposizioni volte a garantire un'equa ripartizione delle responsabilità, applicabili a tutti gli Stati membri, inclusi quelli che sostengono in situazioni di crisi gli Stati "in prima linea". A tal fine, sono previste misure compensative per gli Stati membri che, contribuendo, hanno assunto un numero di domande di protezione internazionale superiore alla loro quota equa.

**Durata
delle misure**

Il quadro delineato va valutato in considerazione della durata estremamente limitata (3 mesi) di tutte le misure previste dal regolamento, incluse quelle legate alla solidarietà, che risultano insufficienti a coprire l'intero periodo di crisi. D'altro canto, va considerato che non può protrarsi a lungo l'impegno dello Stato tenuto a predisporre le condizioni necessarie per affrontare autonomamente la situazione emergenziale³², neppure con il supporto della solidarietà "ordinaria" prevista dal regolamento gestione.

**Protezione
temporanea**

Il modello procedurale adottato dal regolamento 2024/1359 è coerente con quello della già citata direttiva sulla protezione temporanea, attivata per la prima (e unica) volta per i rifugiati ucraini³³.

Ai sensi di essa, il Consiglio accerta, con decisione di esecuzione presa a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione o di uno Stato membro, l'esistenza «di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un Paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione». Alle categorie di sfollati individuate nella decisione di esecuzione, viene accordata la protezione temporanea in tutti gli Stati membri, chiamati a cooperare tra loro, nello spirito di solidarietà, ai fini del trasferimento di quelle persone da uno Stato membro all'altro³⁴.

Le persone che godono di tale protezione hanno diritto a: un titolo di soggiorno valido per tutta la sua durata; esercitare attività di lavoro subordinato o autonomo; accedere all'istruzione per adulti e alla formazione professionale o a tirocini; ottenere un alloggio adeguato e assistenza sociale, sostegno economico e cure mediche.

La protezione temporanea può essere attivata senza che sia necessario accertare l'esistenza di una situazione di crisi o adottare le misure previste dal relativo regolamento. Questo perché, come già detto, gli strumenti sono

³² *Jafari*, sopra citata, punto 88.

³³ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea.

³⁴ V. la sentenza *N.S. e a.*, sopra citata, dove è stato ben evidenziato che la direttiva sulla protezione temporanea è espressione della solidarietà che dovrebbe legare gli Stati membri (art. 80 TFUE).

semplicemente complementari e, inoltre, le condizioni per l'attivazione della protezione temporanea sono meno numerose rispetto a quelle richieste per la situazione di crisi.

12. *La disciplina relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo*

Occorre ribadire che la disciplina dell'accoglienza resta affidata ad una direttiva, giacché essa richiede un'ampia collaborazione da parte degli Stati membri nella predisposizione di strutture e servizi e nella definizione del relativo funzionamento.

La nuova direttiva fissa le regole fondamentali per l'accoglienza dei richiedenti asilo, al fine di garantire condizioni di vita dignitose ed eguale trattamento in tutti gli Stati membri; essa riguarda coloro i quali esprimano l'intenzione di richiedere asilo o protezione sussidiaria all'interno del territorio degli Stati membri, purché siano autorizzati a soggiornarvi come richiedenti; nonché i loro familiari, inclusi nella domanda di protezione internazionale secondo la normativa nazionale.

**Direttiva
accoglienza**

Tra le novità principali figura l'ampliamento della definizione di "familiare", in quanto, per evitare discriminazioni, sono inclusi i nuclei familiari formatosi dopo la partenza dal Paese di origine, mentre restano esclusi i legami familiari nati successivamente all'arrivo nel territorio degli Stati membri. La novellata definizione riconosce altresì una maggiore varietà di legami familiari, con particolare attenzione ai minori; così, sono considerati familiari anche gli adulti responsabili di un minore non coniugato, inclusi i fratelli maggiorenni, secondo la normativa o la prassi dello Stato membro interessato.

**Definizione
di familiare**

Ulteriori novità interessano i richiedenti con particolari vulnerabilità, definiti come soggetti con "esigenze di accoglienza particolari". L'elenco delle vulnerabilità, pur non esaustivo, è stato ampliato per includere l'orientamento sessuale e i disturbi mentali. Sono pure rafforzate le garanzie per la valutazione delle esigenze specifiche, che deve essere effettuata nel minor tempo possibile e, in ogni caso, entro 30 giorni.

**Accoglienza
particolare**

La riforma apporta modifiche significative alle garanzie necessarie per assicurare il godimento effettivo dei diritti riconosciuti ai richiedenti protezione e per consentire loro di adempiere agli obblighi previsti dalla direttiva.

**Diritti dei
richiedenti
protezione**

Uno dei diritti principali è il diritto all'informazione che, rispetto al passato, è stato reso più strutturato e le tempistiche per la sua attuazione sono state notevolmente abbreviate. Difatti, la direttiva richiede che gli Stati membri forniscano ai richiedenti informazioni sulle condizioni di accoglienza, incluse le specifiche del sistema nazionale di accoglienza, entro un

massimo di tre giorni dalla presentazione della domanda o dalla sua registrazione. Tali informazioni dovranno essere fornite tramite un modello predisposto dall'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo (EUAA).

Documenti di viaggio

Anche la normativa sui documenti di viaggio è stata modificata, limitando la possibilità per le autorità nazionali di rilasciare un documento che consenta al richiedente di recarsi in un altro Stato soltanto a gravi ragioni umanitarie o altri motivi imperativi.

Trattamento nazionale

Una novità particolarmente significativa è l'introduzione del principio di trattamento nazionale, che obbliga gli Stati a garantire ai richiedenti protezione lo stesso trattamento riservato ai propri cittadini in ambiti come l'istruzione, il lavoro e la sicurezza sociale. I figli minori dei richiedenti protezione, o richiedenti stessi, devono accedere – in condizioni di uguaglianza rispetto ai cittadini nazionali – al sistema educativo entro un massimo di due mesi dalla presentazione della domanda di protezione, rispetto ai tre mesi previsti dalla direttiva precedente (2013/33).

Accesso al lavoro

L'accesso dei richiedenti protezione al mercato del lavoro, che deve essere consentito entro sei mesi dalla registrazione della domanda, riducendo i tempi rispetto ai nove mesi previsti in precedenza, non si applica a tutti i richiedenti protezione. Infatti, è espressamente escluso, o revocato se già concesso, nei casi in cui la domanda sia esaminata attraverso una procedura accelerata, come nelle situazioni di mancata collaborazione del richiedente con le autorità, nell'ipotesi di domande ritenute presumibilmente abusive o con scarse possibilità di successo, oppure quando il richiedente è considerato una minaccia per la società.

Con riferimento alle modalità di accoglienza, l'obiettivo di tutelare la salute psicofisica dei richiedenti e rispondere a bisogni specifici ha comportato l'ampliamento delle condizioni materiali di accoglienza, includendo «alloggio, vitto, vestiario e prodotti per l'igiene personale» (art. 2), che possono essere forniti in natura, sotto forma di sussidi economici, buoni, o una combinazione di queste modalità, oltre a un contributo per le spese quotidiane.

Assistenza sanitaria

Il livello minimo di assistenza sanitaria garantito a tutti i richiedenti è stato innalzato, superando la precedente limitazione ai soli trattamenti essenziali. Inoltre, laddove tale assistenza sia gratuita per i cittadini, gli Stati non possono imporre costi al richiedente, anche se questi dispone di mezzi economici adeguati al proprio sostentamento.

Gli Stati mantengono la possibilità, in circostanze eccezionali, di erogare le condizioni materiali di accoglienza in modalità diverse da quelle standard, ma solo in via temporanea e per il minor tempo possibile.

Sebbene le ipotesi di deroga siano state ampliate, queste sono soggette a garanzie più rigorose, tra cui l'obbligo di assicurare comunque un livello di vita conforme alla Carta dei diritti fondamentali e agli obblighi internazio-

nali. La deroga è consentita, come in passato, per valutare le esigenze specifiche di accoglienza del richiedente o in caso di temporaneo esaurimento delle capacità alloggiative ordinarie. A queste condizioni sono aggiunti i casi in cui, a causa di un numero sproporzionato di persone da accogliere o per effetto di una catastrofe naturale o causata dall'uomo, le strutture normalmente disponibili risultino temporaneamente indisponibili. In tali situazioni, la direttiva prevede l'attivazione di un piano di emergenza, una novità introdotta per garantire capacità di accoglienza adeguate e affrontare le conseguenze di eventi eccezionali. Questi piani, elaborati con il supporto dell'EUAA e adattati alle specificità nazionali, dovranno essere aggiornati regolarmente e comunicati prontamente alla Commissione europea e all'Agenzia, che ne monitoreranno l'attuazione.

Altre modifiche riguardano la disciplina del trattenimento che, in linea con le indicazioni dettate dalla giurisprudenza, ha coinvolto trasversalmente i diversi strumenti normativi in cui l'istituto è disciplinato³⁵. Nello specifico, sottolineando il carattere eccezionale del trattenimento, la giurisprudenza ne ha vietato l'applicazione in casi non espressamente previsti dal diritto derivato³⁶, ha stabilito limiti chiari alla sua durata e ne ha escluso l'uso che implica la privazione della libertà di circolazione al di fuori delle situazioni previste dalla normativa.

Trattenimento

In linea con questi orientamenti, la nuova disciplina riafferma il principio fondamentale che vieta di trattenere una persona esclusivamente per il fatto di aver richiesto protezione internazionale. A tale divieto è stato aggiunto quello di trattenere un richiedente asilo «sulla base della sua nazionalità» a fini meramente punitivi.

In particolare, il trattenimento del richiedente potrà continuare a essere applicato per motivi legati alla verifica della sua identità o nazionalità, nonché qualora vi siano elementi oggettivi che facciano ritenere che la domanda di protezione sia stata presentata esclusivamente per ritardare il rimpatrio, oppure per ragioni legate alla tutela della sicurezza pubblica o dell'ordine pubblico.

Rimane altresì consentito il trattenimento sia per esigenze legate agli accertamenti necessari a determinare il diritto alla protezione, qualora tali accertamenti non possano essere effettuati altrimenti, in particolare nei casi in cui vi sia un rischio concreto di fuga, sia per decidere sul suo diritto a entrare sul territorio degli Stati membri.

³⁵ Országos, sopra citata, punti 216-224; cfr. anche Corte giust. 30 giugno 2022, C-72/22 PPU, *Válstybės sienos apsaugos tarnyba*, punto 39.

³⁶ Corte giust. 25 giugno 2020, C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal* (Autorità preposta a ricevere una domanda di protezione internazionale), punti 104 e 105; 8 novembre 2022, C-704/20, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Examen d'office de la rétention), punto 72.

Una nuova ipotesi di trattenimento è applicabile ai richiedenti sottoposti a una decisione individuale che impone loro di risiedere in un luogo specifico, nell'ipotesi in cui non abbiano rispettato tale obbligo e persista il rischio di fuga. In considerazione della natura eccezionale del trattenimento, che comporta una significativa limitazione dei diritti fondamentali della persona, si ritiene che le due condizioni – la violazione dell'obbligo di residenza e la persistenza del rischio di fuga – debbano essere interpretate come cumulative.

13. Il regolamento “qualifiche”: una nuova prospettiva per la protezione internazionale

Regolamento qualifiche

Il regolamento 2024/1347 introduce un regime uniforme per i beneficiari di protezione internazionale, aggiornando e semplificando le regole relative alla qualifica, allo status e al contenuto della protezione della direttiva 2011/95. In particolare, esso detta le condizioni che i cittadini di Paesi terzi e gli apolidi devono soddisfare, affinché sia loro attribuita la qualifica di rifugiato o di persona che, per ragioni diverse, necessita di protezione internazionale.

Il regolamento aggiorna i tradizionali criteri per la concessione della protezione internazionale, mantenendo le due categorie principali: rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria.

Obiettivi

In estrema sintesi, esso mira a perseguire tre obiettivi strettamente connessi: a) promuovere una maggiore armonizzazione delle decisioni nazionali relative all'asilo e alla portata della protezione riconosciuta; b) assicurare un trattamento uniforme per richiedenti e beneficiari di protezione, indipendentemente dallo Stato membro responsabile della domanda o dell'accoglienza del rifugiato; c) ridurre i movimenti secondari, prevenendo lo spostamento dei richiedenti o dei titolari di protezione verso Stati membri che offrono condizioni migliori.

Il regolamento elimina la possibilità, attualmente prevista dall'art. 3 della direttiva 2011/95, per gli Stati membri di adottare o mantenere disposizioni nazionali più favorevoli in materia di protezione internazionale. Tale limitazione, che riguarda sia l'ambito soggettivo (beneficiari) sia quello oggettivo (requisiti per accedere alla protezione e diritti derivanti), impedisce agli Stati membri di consentire un'attenuazione “procedurale” delle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato e il riconoscimento automatico degli *status* di protezione concessi da altri Stati membri³⁷.

³⁷ V., in senso contrario, Corte giust. 18 giugno 2024, C-753/22, *Bundesrepublik Deutschland* (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié), punto 69.

Specificamente, lo *status* di rifugiato è un mero atto declaratorio³⁸, ovvero lo *status* è preesistente al suo riconoscimento ed esistente fino a prova contraria³⁹. Esso può essere richiesto da qualsiasi cittadino di Stato terzo che non si trovi nel suo Paese d'origine e che non intende farvi ritorno, dal momento che teme di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione pubblica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale⁴⁰. I soggetti che offrono protezione devono disporre di un sistema giuridico effettivo in grado di punire gli atti persecutori⁴¹. Sono esclusi dal riconoscimento dello *status* di rifugiato coloro i quali abbiano commesso crimini internazionali, reati gravi comuni fuori dallo Stato di accoglienza ovvero crimini contro i principi e gli scopi delle Nazioni Unite⁴².

**Status
di rifugiato**

Una protezione sussidiaria, che costituisce un completamento (alternativo) alla protezione dei rifugiati⁴³, è accordata, invece, a chi, pur non versando in tale situazione, ha fondati sospetti di poter subire danni gravi e ingiustificati, quali la tortura o altra forma di trattamento inumano e degradante⁴⁴; la condanna a morte o all'esecuzione, la minaccia contro la propria vita derivante da violenza indiscriminata⁴⁵.

**Protezione
sussidiaria**

³⁸ Corte giust. 12 aprile 2018, C-550/16, *A e S*, punti 52 e 53; 1° agosto 2022, C-279/20, *Bundesrepublik Deutschland* (Regroupement familial d'un enfant devenu majeur), punto 46.

³⁹ Ai sensi degli artt. 14, par. 4 e 5, della direttiva 2011/95, tale *status* può essere negato o revocato quando il rifugiato costituisca un pericolo prospettivo per gli interessi essenziali dello Stato ospitante: Corte giust. 14 maggio 2019, C-77/17 e C-78/17, *M* (*Révocation du statut de réfugié*). In questa direzione, v. anche l'art. 12, par. 2 e 3, della stessa direttiva, che, in linea con la Convenzione di Ginevra, esclude obbligatoriamente dalla protezione internazionale gli stranieri o gli apolidi che incorrano in situazioni di indegnità internazionale per aver commesso o concorso alla commissione di crimini internazionali o reati gravi di diritto comune: in giurisprudenza, v. 2 maggio 2018, C-331/16 e C-366/16, *K. e F.* (*Allégations de crimes de guerre*).

⁴⁰ Corte giust. 17 febbraio 2009, C-465/07, *Elgafaji*: «L'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria non è subordinata alla condizione che quest'ultimo fornisca la prova di essere specifico oggetto di minaccia a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale» (dispositivo della sentenza); 5 settembre 2012, C-71/11 e C-99/11, *Y e Z*, punti 65 e 79; 30 gennaio 2014, C-285/12, *Diakité*; 18 dicembre 2014, C-542/13, *M'bodj*; 26 febbraio 2015, C-472/13, *Sheperd*, punto 21 e seguenti; 12 aprile 2018, C-550/16, *A e S*, punto 54; 4 ottobre 2018, C-652/16, *Ahmedbekova e Ahmedbekov*, punto 86 e seguenti.

⁴¹ Corte giust. 2 marzo 2010, C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, *Abdulla*, punto 70 e seguenti; 20 gennaio 2021, C-255/19, *Secretary of State for the Home Department*, punto 38.

⁴² Corte giust. 2 maggio 2018, C-331/16 e C-336/16, *K e F*, punto 46 e seguenti; 3 settembre 2020, C-503/19 e C-592/19, *UQ e SI*, punto 40.

⁴³ Corte giust. 8 maggio 2014, C-604/12, *N*, punto 32.

⁴⁴ Sulla nozione di tortura e di trattamenti inumani e degradanti ex art. 15, lett. b), della direttiva 2011/95, v. Corte giust. 24 aprile 2018, C-353/16, *MP* (Protezione sussidiaria di una vittima di atti di tortura subiti in passato). Con riferimento, invece, all'interpretazione della nozione di «atti persecutori» – art. 9, par. 2, lett. e), della direttiva 2011/95, v. 19 novembre 2020, C-238/19, *E. Z.*, punto 26 e seguenti.

⁴⁵ *Elgafaji*, sopra citata, punti 21-24.

In particolare, nella sentenza *Abdulla*⁴⁶, la Corte ha stabilito che spetta all'autorità nazionale verificare se le circostanze accertate costituiscano una minaccia tale da giustificare, in relazione alla situazione personale dell'individuo, un fondato timore di subire atti di persecuzione (o di grave danno)⁴⁷.

Rispetto alle direttive precedenti, il regolamento presenta un contenuto più dettagliato con riguardo alla valutazione delle richieste di protezione basate su un timore fondato di persecuzione emerso durante il soggiorno all'estero, in particolare sul territorio di uno Stato membro (protezione *sur place*, art. 5), confermando che il rischio di persecuzione o di grave danno può derivare da eventi verificatisi dopo la partenza del richiedente dal Paese d'origine oppure da attività intraprese successivamente, soprattutto quando tali attività rappresentano l'espressione di convinzioni già manifestate nel Paese d'origine.

Le autorità competenti possono negare lo status di protezione qualora il rischio sia basato su circostanze create dal richiedente stesso dopo aver lasciato il Paese d'origine, con l'intento unico o prevalente di soddisfare i requisiti necessari per richiedere la protezione internazionale.

**Permesso
di soggiorno**

Al beneficiario dello *status* di rifugiato è rilasciato un permesso di soggiorno; ovvero, una «autorizzazione concessa dalle autorità di uno Stato membro [...] che consente a un cittadino di un Paese terzo o a un apolide di risiedere legalmente nel territorio dello Stato membro interessato». Per quanto riguarda i rifugiati, tale permesso avrà una validità di tre anni ed è rinnovabile per ulteriori tre anni. Per i beneficiari di protezione sussidiaria, invece, il permesso avrà una durata di un anno e potrà essere rinnovato per periodi di due anni.

Sempre con la dovuta differenziazione tra le due categorie sono riconosciuti, poi, una serie di diritti, quali l'accesso all'occupazione e all'istruzione, l'assistenza sanitaria e sociale⁴⁸.

**Principio
di non-refoulement**

L'art. 21 del regolamento ribadisce l'obbligo di rispettare il principio di *non-refoulement*, in conformità con il diritto dell'Unione europea e il diritto internazionale, sottolineando che non è mai consentito respingere una persona verso un Paese in cui esista un rischio concreto di essere sottoposta a tortura o ad altri trattamenti inumani o degradanti. Questo divieto è assoluto e non prevede eccezioni.

Inoltre, per limitare la mobilità verso altri Stati membri, viene stabilito

⁴⁶ *Abdulla*, sopra citata, punti 89 e 90, nonché Corte giust. 29 giugno 2023, C-756/21, *International Protection Appeals Tribunal e a.* (Attentat au Pakistan), punto 50.

⁴⁷ V. in particolare Corte giust. 9 novembre 2023, C-125/22, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Notion d'atteintes graves), punti 39 e 72.

⁴⁸ Corte giust. 1° marzo 2016, C-443/14 e C-444/14, *Alo e Osso*, punto 34; 13 gennaio 2021, C-507/19, *Bundesrepublik Deutschland*, punti 38-40.

che, subito dopo il riconoscimento della protezione internazionale, i beneficiari ricevano informazioni standardizzate, sulla base di un modello unico riportato nell'Allegato I del regolamento.

In tema di mantenimento dell'unità familiare, come già evidenziato, la nuova disciplina amplia la definizione di "familiare" per tenere conto delle situazioni di lungo transito che spesso caratterizzano l'arrivo dei richiedenti sul territorio degli Stati membri e prevede che i permessi di soggiorno rilasciati ai familiari dei beneficiari di protezione internazionale abbiano la stessa data di scadenza del permesso concesso al beneficiario principale e siano rinnovabili fintantoché venga rinnovato quest'ultimo. Nondimeno, il rilascio di tali permessi è escluso in presenza di fondati sospetti che il matrimonio o la relazione stabile siano stati instaurati unicamente per ottenere il titolo di soggiorno, oppure per motivi legati alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico.

In particolare, tra i familiari sono ora inclusi: il coniuge del beneficiario di protezione o il partner di questi, qualora il diritto dello Stato interessato equipari la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie; i figli minori, cui sono affiancati anche i figli adulti delle coppie indicate ovvero del beneficiario di protezione, e indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi ai sensi del diritto nazionale, a condizione che siano non coniugati e, per i figli adulti, che siano dipendenti; il padre, la madre o altro adulto, compreso un fratello adulto, che sia responsabile del beneficiario di protezione internazionale minore e non coniugato, in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro ospitante.

Va altresì segnalato che il periodo di cinque anni, al termine del quale i beneficiari di protezione internazionale hanno titolo a beneficiare dello status di soggiornante di lungo periodo, ricomincia a decorrere ogni volta che l'interessato venga individuato in uno Stato membro diverso da quello che gli ha concesso la protezione internazionale, senza alcun titolo valido di soggiorno. In tal modo, i beneficiari di protezione internazionale sono tenuti a rispettare le norme e a desistere da movimenti secondari non autorizzati, in quanto rischierebbero di prolungare il periodo di attesa per l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo e dei diritti connessi alla mobilità all'interno dell'Unione.

**Soggiorno
di lungo periodo**

14. *La gestione uniforme delle domande di protezione internazionale*

Il regolamento 2024/1348 stabilisce procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale. Specificatamente, esso si applica a tutte le domande di protezione internazionale fatte nel

**Regolamento
procedure**

territorio degli Stati membri, comprese le frontiere esterne, le acque territoriali o le zone di transito, e alla revoca della protezione internazionale. Le persone in cerca di protezione internazionale che si trovano nelle acque territoriali di uno Stato membro devono essere comunque sbarcate sulla terraferma.

Il regolamento interviene in maniera significativa sulla disciplina relativa alla procedura di asilo presso le frontiere, ampliandone l'ambito di applicazione e introducendo, in alcuni casi, l'obbligatorietà per gli Stati membri. La procedura di asilo alla frontiera – articolata in una fase iniziale di accertamento, seguita dalla decisione sulla domanda e da un eventuale rimpatrio alla frontiera – costituisce uno degli elementi centrali della riforma.

Procedura di frontiera

In particolare, se gli stranieri non soddisfino i requisiti richiesti per l'ingresso nello Spazio Schengen, si prevede che debbano essere sottoposti a procedura di frontiera: *i*) quando cittadini di Paesi terzi (o apolidi) adottano comportamenti non conformi, quali la fornitura di informazioni o documenti falsi, l'omissione di dati rilevanti, o la distruzione/occultamento di documenti di identità o di viaggio; *ii*) quando i richiedenti rappresentano una minaccia per la sicurezza o per l'ordine pubblico degli Stati membri; *iii*) quando le domande provengono da soggetti aventi cittadinanza (o, in caso di apolidi, residenza abituale precedente) in Paesi terzi in cui il tasso di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20%.

Termini

Le procedure vanno condotte in successione e concluse entro termini ristretti: sette giorni, per gli accertamenti alla frontiera esterna; dodici settimane (calcolate dalla registrazione della domanda), per lo svolgimento della procedura di asilo alla frontiera (inclusa la fase di impugnazione); ulteriori dodici settimane, per il rimpatrio dalla frontiera delle persone la cui richiesta di protezione internazionale sia stata rigettata.

Tale impostazione nasce dall'idea secondo cui alcune categorie di richiedenti protezione internazionale devono essere identificate e sottoposte a una decisione rapida. In caso di esito negativo, essi dovranno essere rimpatriati senza accedere al territorio dell'Unione e, durante l'intera procedura, sottoposti a un regime che limita la loro libertà di circolazione, arrivando in alcuni casi al trattenimento vero e proprio.

Numerose sono le garanzie che gli Stati membri devono assicurare: le domande di asilo devono essere introdotte personalmente dal richiedente; quest'ultimo può presentare richiesta anche per le persone a suo carico, sebbene per gli adulti sia necessario il loro consenso⁴⁹. Tanto i minori accompagnati quanto quelli non accompagnati possono presentare domanda per proprio conto se hanno la capacità di agire, ai sensi del diritto nazionale

⁴⁹ Corte giust. 26 luglio 2017, C-348/16, *Sacko*.

dello Stato membro interessato. In caso contrario, per il minore accompagnato, la domanda sarà presentata da un genitore o da altro adulto, quali una persona che lo accudisce per legge o dai servizi di protezione dei minori, oppure dal responsabile del minore, secondo il diritto o la prassi dello Stato membro interessato.

Per il minore non accompagnato, lo Stato designerà una persona dotata delle competenze e dell'esperienza necessarie per assistere provvisoriamente il minore, al fine di tutelarne l'interesse superiore e il benessere generale. La persona designata deve assicurare che al minore siano riconosciuti i diritti previsti dal regolamento e, se del caso, deve fungere da rappresentante fino a quando non sia stato nominato un rappresentante.

Nelle more dell'espletamento della procedura, i richiedenti sono autorizzati a rimanere sul territorio dello Stato membro; il diritto a rimanere non costituisce però un titolo di soggiorno.

Le autorità nazionali sono tenute ad adottare, previo congruo esame, le decisioni relative alle domande di asilo presentate in modo individuale, obiettivo e imparziale; tali decisioni devono essere adottate per iscritto e sufficientemente motivate *de jure* e *de facto*, in modo che il richiedente possa facilmente impugnare un'eventuale decisione negativa.

Il nuovo regolamento normalizza situazioni eccezionali. La procedura accelerata diventa obbligatoria per gli Stati membri in una serie di casi specifici, come nelle ipotesi di: domande presentate in mala fede, ingressi irregolari e richiedenti provenienti da Paesi d'origine considerati sicuri. Inoltre, sono contemplati taluni criteri presuntivi, quali quello del Paese con un tasso di domande di asilo inferiore al 20% o l'induzione in errore delle autorità da parte del richiedente.

Nonostante queste restrizioni, la procedura accelerata può essere convertita in procedura ordinaria qualora emergano questioni di fatto o di diritto particolarmente complesse che richiedano un esame più approfondito.

Una questione delicata, che richiede un'attenta valutazione pratica, è l'applicazione di tale procedura anche ai minori, se provengono da Paesi d'origine ritenuti sicuri o se rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico.

Nell'ipotesi in cui cittadini di Paesi terzi o apolidi, trattenuti in centri di accoglienza o presenti presso valichi di frontiera, comprese le aree di transito, alle frontiere esterne, intendano presentare una domanda di protezione internazionale, le autorità competenti hanno l'obbligo di informarli in merito alla possibilità di avanzare tale richiesta.

Se, invece, un richiedente manifesta l'intenzione di presentare domanda di protezione in un centro di trattenimento, in carcere o presso un valico di frontiera, incluse le aree di transito alle frontiere esterne, le autorità

**Procedura
accelerata**

responsabili devono garantire la disponibilità di servizi di interpretazione nella misura necessaria a facilitare l'accesso alla procedura per la protezione internazionale.

Le organizzazioni e gli individui autorizzati dalla normativa nazionale a fornire consulenza e assistenza hanno diritto di incontrare i richiedenti ospitati nei centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, incluse le aree di transito. Purtuttavia, può essere richiesto un accordo preventivo con le autorità competenti, in quanto gli Stati membri possono imporre limitazioni proporzionate, giustificate da esigenze oggettive legate alla sicurezza, all'ordine pubblico o alla gestione amministrativa dei valichi di frontiera, delle aree di transito o dei centri di trattenimento.

Nell'ipotesi in cui lo Stato membro raggiunga il limite della sua capacità adeguata, ovvero il suo limite in termini organizzativi, deve notificare la situazione alla Commissione europea e avviare una negoziazione per decidere le azioni da intraprendere. Peraltro, nel caso in cui venga superato il limite massimo annuo di domande di asilo, il regolamento attribuisce alla Commissione il potere di autorizzare lo Stato membro a sospendere l'applicazione delle procedure di frontiera.

**Definizione di
"Paese terzo
sicuro"**

Un elemento rilevante della nuova normativa riguarda poi la definizione di "Paese terzo sicuro" che riveste un ruolo cruciale, in quanto, qualora un richiedente venga ritenuto proveniente da un Paese terzo sicuro, la sua domanda sarà esaminata nell'ambito della procedura di frontiera e dichiarata inammissibile⁵⁰.

Precisamente, l'art. 59 del regolamento procedure aggiorna i requisiti per la designazione di un Paese terzo come sicuro stabilendo che è necessario valutare che: a) non sussistono minacce alla vita e alla libertà dei cittadini stranieri per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale⁵¹; b) non sussiste per i cittadini stranieri alcun rischio reale di danno grave; c) i cittadini stranieri sono protetti dal respingimento conformemente alla convenzione di Ginevra e dall'allontanamento in violazione del diritto alla protezione da torture e trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale; d) esiste la possibilità di richiedere e, se sono soddisfatte le condizioni, di ricevere la protezione effettiva.

⁵⁰ Su tale nozione, cfr. Corte giust. 4 ottobre 2024, C-406/22, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*.

⁵¹ N. S., sopra citata, punto 103; Corte giust. 25 luglio 2018, C-585/16, *Allheto e*, in stessa data, C-404/17, *A*; 19 marzo 2020, C-564/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, punti 36, 40 e 41; 14 maggio 2020, C-924/19 e C-925/19, *FMS*, punto 156; 4 ottobre 2024, C-134/23, *Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges e Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio*, punto 38; 1° agosto 2025, C-758/24 e C-759/24, *Alace e Campelli*.

Un Paese può essere definito sicuro anche senza una designazione ufficiale da parte dell'Unione o dello Stato membro, in questi casi è il richiedente a dover fornire prove che giustifichino la non applicabilità del concetto alla propria situazione.

La designazione di “Paese terzo sicuro” può essere fatta prevedendo eccezioni per determinate parti del territorio o categorie di persone chiaramente identificabili.

15. *Il reinsediamento e l'ammissione umanitaria*

Il regolamento 2024/1350 detta norme comuni per l'identificazione, la selezione e il trasferimento di persone in condizioni di vulnerabilità, nonché per il loro accesso sicuro e legale al territorio dell'Unione.

Da un lato, esso mira a creare un sistema stabile e prevedibile per il reinsediamento di rifugiati e richiedenti protezione internazionale, promuovendo una condivisione equa delle responsabilità tra gli Stati membri; dall'altro, delinea un quadro strutturato per accogliere persone che, pur non rientrando nella definizione di rifugiati secondo la Convenzione di Ginevra, necessitano di protezione per motivi umanitari urgenti.

Tra i criteri principali per identificare i beneficiari del reinsediamento e dell'ammissione umanitaria figurano: *i)* la vulnerabilità che accorda priorità a donne e minori in situazioni di rischio, vittime di tratta, sopravvissuti a torture, violenze o persecuzioni, nonché persone con gravi necessità mediche; *ii)* l'appartenenza a determinati gruppi prioritari, ovvero rifugiati riconosciuti dall'UNHCR, richiedenti protezione internazionale o persone in situazioni di emergenza umanitaria nei Paesi terzi; *iii)* le capacità di adattamento e di integrazione dei beneficiari, comprese le competenze linguistiche, educative o professionali.

Beneficiari

In particolare, per reinsediamento si intende il trasferimento di rifugiati riconosciuti dall'UNHCR dai Paesi di primo asilo verso uno Stato membro, seguendo protocolli di sicurezza e verifiche pre-trasferimento; mentre l'ammissione umanitaria riguarda l'accoglienza di persone in situazioni di emergenza nei Paesi terzi, fornendo un'alternativa legale e sicura alle rotte migratorie irregolari.

**Nozione di
“reinsedia-
mento”**

Il regolamento richiede agli Stati membri di presentare piani annuali in cui specificano i loro impegni quantitativi e qualitativi per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. Questi piani devono includere sia il numero di persone da reinsediare o ammettere umanitariamente; sia le regioni prioritarie di provenienza dei beneficiari; sia le modalità di accoglienza e integrazione previste.

Per incentivare la partecipazione degli Stati membri, il regolamento prevede il ricorso a risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF) per coprire le spese di trasferimento e integrazione. A ciò si aggiungono i contributi volontari che gli Stati possono proporre, come supporto tecnico o finanziamenti aggiuntivi, per sostenere le operazioni di reinsediamento.

16. Il rimpatrio dei migranti irregolari

**Direttiva
rimpatri**

La direttiva rimpatri 2008/115/CE – non modificata dal Nuovo Patto per la migrazione e l’asilo – riconosce agli Stati membri il potere di procedere al rimpatrio di cittadini di Stati terzi il cui soggiorno è irregolare, sempreché esistano regimi in materia di asilo equi ed efficienti che rispettino il principio di *non-refoulement*. Difatti, già nel preambolo è esplicitamente affermato che i cittadini di Paesi terzi devono essere trattati «in modo umano e dignitoso, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e in conformità del diritto nazionale e internazionale» (considerando 17). Ed è precisato che l’uso di misure coercitive deve essere subordinato al rispetto dei principi di proporzionalità e di efficacia sia riguardo ai mezzi impiegati sia riguardo agli obiettivi perseguiti.

L’art. 2, par. 2, lett. a), della direttiva concede agli Stati la possibilità di escludere dalla sua applicazione i cittadini di Paesi terzi che siano stati respinti alla frontiera o fermati durante un attraversamento irregolare, qualora non abbiano successivamente ottenuto un’autorizzazione al soggiorno. La direttiva si applica principalmente ai casi di espulsione in senso stretto, lasciando agli Stati la libertà di mantenere la propria normativa vigente e di non apportare modifiche per quanto riguarda le situazioni di respingimento legate all’ingresso irregolare, che rappresentano notoriamente una delle circostanze più delicate nel contesto degli allontanamenti.

Deroghe

Nello specifico, la direttiva limita l’adozione di una decisione di rimpatrio in talune ipotesi specifiche. La prima deroga è a favore del migrante irregolare in possesso di un permesso di soggiorno valido di altro Stato membro presso il quale intende recarsi immediatamente. In tal caso, il cittadino dello Stato terzo potrà essere espulso soltanto se non lascia subito il territorio dello Stato interessato, oppure per motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale. Nella seconda deroga rientrano i cittadini di Stati terzi irregolari che possano essere ripresi da altro Stato membro in virtù di accordi o intese bilaterali. La terza deroga attiene all’ipotesi in cui gli Stati membri, per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura, decidano di “sanare” la posizione degli irregolari, concedendo loro un permesso di soggiorno autonomo o altro tipo di autorizzazione. La direttiva precisa che tali

atti hanno l'effetto di revocare o sospendere eventuali decisioni di rimpatrio emesse in precedenza. L'ultima deroga disciplina l'ipotesi in cui il migrante irregolare abbia già dato avvio alla procedura per il rinnovo del permesso di soggiorno o di altra autorizzazione che conferisce il diritto di soggiorno. La disposizione di chiusura conferma la possibilità per gli Stati membri, in qualsiasi momento, di porre fine al soggiorno regolare e di disporre l'allontanamento e/o il rimpatrio e/o il divieto d'ingresso con un'unica decisione o atto amministrativo o atto giudiziario, sempreché siano rispettate le garanzie procedurali previste dalla direttiva e da altre disposizioni del diritto dell'Unione e nazionale.

In assenza di controindicazioni, gli Stati membri devono preferire, comunque, il rimpatrio volontario a quello forzato, fissando un termine congruo per la partenza, compreso tra sette e trenta giorni. Ciononostante, i medesimi Stati possono prorogare tale termine in considerazione di circostanze individuali specifiche, quali la durata del soggiorno, l'esistenza di bambini che frequentano la scuola ovvero di altri legami familiari e sociali.

Risultano decisamente limitate le disposizioni relative alle garanzie procedurali. Infatti, è stabilito che ogni decisione di rimpatrio, di divieto d'ingresso e di allontanamento deve essere adottata in forma scritta, motivata in fatto e in diritto e fornire tutte le informazioni utili sui mezzi di ricorso esperibili, nonché essere redatta in una lingua comprensibile per il cittadino di Stato terzo. Specificamente, i mezzi di ricorso devono garantire che la revisione della decisione di rimpatrio sia sottoposta ad un'autorità giudiziaria o amministrativa competente o a un organo competente composto da membri imparziali che offrono garanzie di indipendenza. Pure, è assicurata l'assistenza legale a titolo gratuito a chi non dispone di risorse sufficienti⁵².

Nondimeno, per i cittadini di Paesi terzi entrati in modo irregolare e privi di un'autorizzazione al soggiorno, le decisioni relative al rimpatrio possono essere emesse utilizzando un modello uniforme previsto dalla normativa nazionale. Questa previsione rischia di uniformare le decisioni di rimpatrio, che invece dovrebbero essere valutate caso per caso, tenendo conto delle specifiche circostanze individuali.

**Rimpatrio
volontario**

Ricorso

⁵² Specificamente, i mezzi di ricorso devono garantire che la revisione della decisione di rimpatrio sia sottoposta ad un'autorità giudiziaria o amministrativa competente o a un organo competente composto da membri imparziali che offrono garanzie di indipendenza. Pure, è assicurata l'assistenza legale a titolo gratuito a chi non dispone di risorse sufficienti. Gli Stati membri, durante il periodo precedente alla partenza volontaria o precedente alla data alla quale l'allontanamento è stato differito, sono chiamati altresì ad assicurare: l'unità del nucleo familiare con i membri della famiglia presenti nel territorio; le prestazioni sanitarie d'urgenza e la cura delle malattie; l'accesso alla formazione di base per i minori; l'adeguata considerazione delle esigenze specifiche delle persone vulnerabili.

Pur essendo ammessa e disciplinata, la detenzione del clandestino, in appositi centri di permanenza temporanea o, eventualmente, in un istituto penitenziario, deve essere disposta da un'autorità statale competente (amministrativa o giudiziaria) con provvedimento formale, ufficiale suscettibile di un controllo effettivo e di revisione da parte di autorità giudiziaria⁵³.

La direttiva esclude dal suo ambito di applicazione il caso in cui il rimpatrio sia una sanzione penale o conseguenza di una sanzione penale⁵⁴. Infatti, la Corte di giustizia ha rilevato che essa osta ad una normativa di uno Stato membro che preveda l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un Paese terzo in soggiorno irregolare⁵⁵. Più in generale, si è ribadito che le misure per dare esecuzione alla decisione di rimpatrio devono rispondere al principio di proporzionalità e rispettare i diritti fondamentali dei cittadini di Stati terzi. Osservando questi limiti e condizioni, gli Stati membri sono legittimati ad applicare disposizioni penali, ma soltanto come *extrema ratio*, e cioè quando l'adozione delle misure previste dalla direttiva 2008/115/CE non abbia consentito di realizzare il rimpatrio.

Modifiche
alla direttiva

Dal 2015, la direttiva è stata modificata attraverso strumenti di *soft law*: due piani d'azione⁵⁶ e un manuale di rimpatrio⁵⁷. In occasione della revisione dell'intera disciplina in materia di migrazione e asilo, la Commissione ha presentato una proposta di rifusione, che però non ha ricevuto il sostegno del Parlamento europeo che, attraverso una valutazione d'impatto, ha evidenziato che la proposta avrebbe comportato costi significativi per gli Stati membri e un maggiore ricorso al trattenimento dei migranti.

⁵³ Al fine di evitare abusi ed arbitrarietà, la direttiva rimpatri fissa la durata massima della detenzione a sei mesi. Tale periodo può essere prolungato di altri 12 mesi in caso di mancata cooperazione da parte dell'immigrante o per i ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi.

⁵⁴ V., ad esempio, l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia a proposito dell'art. 6, par. 1, lett. e), del codice Schengen, per la quale una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un Paese terzo non soggetto all'obbligo di visto, presente nel territorio degli Stati membri per un soggiorno di breve durata, poiché questi è sospettato di aver commesso un reato, non può considerarsi, per principio, incompatibile con il diritto dell'Unione. Spetta invero alle autorità nazionali dimostrare che la decisione sia conforme al principio di proporzionalità, ovvero sia che non vadano oltre quanto è necessario per tutelare l'ordine pubblico: Corte giust. 9 luglio 2015, C-153/14, *K e A*, punto 51; 2 maggio 2019, C-309/18, *Lavorgna*, punto 24.

⁵⁵ Corte giust. 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, *El Dridi*, punti 52 e 60. V. anche 6 dicembre 2011, C-329/11, *Achughbalian*, punto 46.

⁵⁶ Comunicazioni della Commissione, del 3 settembre 2015, Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, COM (2015) 453final; e del 2 marzo 2017, su una politica di rimpatrio più efficace nell'Unione europea: Un piano d'azione rinnovato, COM (2017) 200final.

⁵⁷ Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione, del 16 novembre 2017, che istituisce un "manuale di rimpatrio" comune che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'esecuzione di compiti connessi al rimpatrio.

17. Segue: *la procedura di rimpatrio alla frontiera*

Il regolamento 2024/1349 disciplina la procedura di rimpatrio alla frontiera, destinata a diventare predominante rispetto a quella regolata dalla direttiva rimpatri. Esso si concentra sull'ultima fase del processo migratorio "alla frontiera" e, insieme ai regolamenti sullo screening e sulla procedura di asilo alla frontiera, costituisce la nuova procedura di "pre-ingresso" basata, come già detto, su una *factio iuris*.

**Rimpatrio
alla frontiera**

La nuova disciplina persegue principalmente due obiettivi: il primo è «razionalizzare, semplificare e armonizzare le disposizioni procedurali degli Stati membri, stabilendo una procedura di rimpatrio alla frontiera» (considerando n. 2); il secondo è «facilitare, in situazioni di crisi (come definite dal regolamento 2024/1359), il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi o apolidi in soggiorno irregolare, la cui domanda di asilo è stata respinta nella procedura alla frontiera e che non hanno diritto né autorizzazione a rimanere» (considerando n. 12).

Obiettivi

In particolare, il regolamento rende obbligatoria la procedura di rimpatrio alla frontiera per i cittadini di Paesi terzi e gli apolidi la cui richiesta di protezione internazionale sia stata respinta durante la procedura di asilo alla frontiera. Tali individui non sono autorizzati a entrare nel territorio degli Stati membri e, per completare la procedura di rimpatrio, possono essere obbligati dalle autorità nazionali a risiedere, per un massimo di 12 settimane, in aree situate presso la frontiera esterna, in prossimità di essa o in zone di transito. Se gli Stati membri non sono in grado di ospitare i richiedenti asilo respinti in tali luoghi, è consentito l'utilizzo di "altre località" all'interno del loro territorio. Il periodo di trattenimento ai fini del rimpatrio può essere prolungato da 12 a 18 settimane nel caso in cui si verificano situazioni di "crisi".

**Ambito di
applicazione**

Per quanto riguarda i diritti fondamentali e le garanzie procedurali da accordare ai soggetti interessati dalla misura di rimpatrio alla frontiera, il regolamento si rifà in larga misura alle disposizioni contenute nella direttiva 2008/115. Tuttavia, al fine di garantire il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, in conformità con l'art. 47 della Carta, e di assicurare la possibilità di disporre di un ricorso efficace contro le decisioni di rimpatrio, come stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Országos*⁵⁸, il ricorso deve essere effettuato esclusivamente da un tribunale e non da un'autorità amministrativa.

**Tutela
giurisdizionale**

Il regolamento prevede significative limitazioni alla possibilità di avvalersi dell'istituto della partenza volontaria, che, secondo la Corte di giustizia⁵⁹,

⁵⁸ Sopra citata, punti 109-147.

⁵⁹ Corte giust. 11 giugno 2015, C-554/13, *Zh e O.*, punto 47; 3 marzo 2022, C-409/20, *Subde-*

rappresenta un'opzione preferibile e prioritaria, in quanto mira a garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini interessati dall'esecuzione di una decisione di rimpatrio. In particolare, la partenza volontaria è negata nell'ipotesi che si riscontri un rischio di fuga, qualora la domanda di asilo sia respinta per manifesta infondatezza, o in caso di rischio per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale.

Rischio
di fuga

Il regolamento impone altresì l'obbligo di consegna dei documenti di viaggio per evitare la fuga. A differenza della direttiva, che considerava questa misura facoltativa e proponeva alternative meno restrittive come l'obbligo di presentarsi alle autorità, una garanzia finanziaria o la residenza in un luogo specifico, il regolamento ha un approccio più rigido e uniforme. Infatti, esso è incentrato sulla prevenzione e sulla sicurezza, dove l'obiettivo prioritario, se non esclusivo, è evitare il rischio di fuga e, di conseguenza, l'irreperibilità del migrante e la sua sottrazione all'espulsione. Peraltro, nonostante sia ribadito che il trattenimento debba essere il più breve possibile e non superare il limite massimo di 12 settimane, il sistema si traduce di fatto in una forma generalizzata di privazione della libertà personale, normalizzando di fatto la detenzione amministrativa alle frontiere. Tale tendenza è ulteriormente rafforzata dalle deroghe previste dall'art. 6 del regolamento 2024/1349, che, in situazioni di crisi, consentono di estendere il periodo massimo del trattenimento da 12 a 18 settimane.

18. *L'esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei diritti dei migranti*

Anche il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è destinato a potenziare il ricorso a forme flessibili di esternalizzazione dei controlli alle frontiere, con l'obiettivo di impedire l'accesso al territorio degli Stati membri ai migranti irregolari e alle persone bisognose di protezione internazionale. In particolare, con il termine "esternalizzazione" si fa riferimento sia allo spostamento di responsabilità (soprattutto conseguente alla violazione dei diritti umani) nel condurre controlli e monitorare i confini in capo a Paesi terzi di origine e di transito dei migranti, sia ad alcune attività svolte dall'Unione e dagli Stati membri sul territorio di tali Paesi.

Il fenomeno si è consolidato soprattutto a seguito della "crisi dei rifugiati" del 2015, al di fuori dello schema dell'accordo tradizionale di riammissione stipulato ai sensi dell'art. 218 TFUE; nondimeno, anche di recente, sono state attuate collaborazioni semplificate tra organi di polizia e altre strutture delle amministrazioni statali, nonché sono stati conclusi accordi o

legación del Gobierno en Pontevedra (Amende en cas de séjour irrégulier), punto 50.

Nozione di "ester-
nalizzazione"

memoranda dal valore giuridico incerto. Al medesimo fine sono state utilizzate altre politiche, principalmente quella relativa alla cooperazione allo sviluppo e, non di rado, le risorse finanziarie destinate a Stati terzi sono state distratte per ragioni securitarie legate al contrasto all'immigrazione irregolare, in funzione della stretta connessione tra le condizioni socioeconomiche del Paese e le ragioni che spingono ad immigrare.

Nello specifico, con l'Agenda europea sulla migrazione del 2015 è stata consolidata la dimensione informale delle politiche in materia di migrazione irregolare e i leader europei e africani hanno approvato, nel novembre del 2015, il piano d'azione di La Valletta: un accordo politico che si è tradotto in misure diverse, a seconda delle rotte prese in considerazione (Mediterraneo centrale, occidentale e orientale). Queste misure, contenute in strumenti informali di varia tipologia, poggiano su tre pilastri: sostegno economico, operativo-militare e politico. L'obiettivo primario di rimpatriare i migranti irregolari, anche in assenza di appositi accordi di riammissione, è accompagnato da misure, per così dire, "compensatorie", idonee a giustificare le limitazioni al diritto delle persone di migrare e di ricevere protezione internazionale.

Tra gli esempi più emblematici di tali accordi, la Dichiarazione UE-Turchia del 2016 occupa un ruolo centrale⁶⁰. Tale Dichiarazione, pur non avendo forza vincolante, è diventata un pilastro della politica migratoria europea. Essa prevede il rimpatrio dei migranti irregolari dalla Grecia alla Turchia e, in cambio, un reinsediamento limitato di rifugiati siriani dall'interno della Turchia verso l'UE (c.d. sistema 1:1). L'accordo è stato fortemente criticato per il suo impatto sui diritti fondamentali dei migranti, aggravato dalla mancanza di trasparenza e di controlli sulle condizioni nei centri di detenzione turchi.

Anche il *Memorandum* d'intesa tra Italia e Libia del 2017, rinnovato nel 2020, è significativo⁶¹. Questo accordo – che peraltro ha ricevuto il sostegno delle istituzioni UE – ha delegato alle autorità libiche il controllo delle frontiere marittime, rafforzando le loro capacità operative con risorse finanziarie e tecniche fornite dall'Unione, ma è stato oggetto di censura per le gravi violazioni dei diritti umani nei centri di detenzione libici, dove i migranti sono spesso soggetti a maltrattamenti, torture e traffico di esseri umani.

**Agenda europea
sulla migrazione**

**Dichiarazione
UE-Turchia**

**Memorandum
Italia-Libia**

⁶⁰ 18 marzo 2016, disponibile al seguente link: consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/. Sulla Dichiarazione, v. Trib. ord. 28 febbraio 2017, T-192/16, *NF/Consiglio europeo*.

⁶¹ Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, disponibile sul sito del governo italiano: governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf

Più di recente, l'Unione europea ha firmato un *Memorandum* con la Tunisia (16 luglio 2023), consolidando l'approccio informale alla gestione dei flussi migratori, e ha siglato una Dichiarazione congiunta con l'Egitto (Partenariato Strategico, 17 marzo 2023), che rappresenta invece un modello di collaborazione tradizionale nel quadro dell'Accordo euromediterraneo in vigore dal 2004.

Entrambi gli accordi prevedono lo stanziamento di ingenti risorse finanziarie per rafforzare le frontiere e ridurre la pressione migratoria lungo queste rotte. Alla Tunisia sono stati destinati 700 milioni di euro per finanziare progetti legati alla gestione delle frontiere. Parallelamente, il Partenariato Strategico con l'Egitto, con un sostegno complessivo di 7,4 miliardi di euro, di cui 200 milioni specificamente dedicati all'immigrazione e al rafforzamento della frontiera della Cirenaica, punta a stabilizzare l'economia egiziana, migliorare le condizioni sociali e di lavoro e scoraggiare l'immigrazione irregolare.

Per quanto riguarda, invece, la dimensione bilaterale di cooperazione instaurata dai singoli Stati membri, è in costante aumento il numero di Stati che ritiene che la risoluzione del problema consista nell'impedire, anche fisicamente, l'ingresso dei migranti e nel trasferirli in modo coatto altrove, senza distinzione di genere, età o motivazioni.

Il “modello
Ruanda”

In particolare, il modello che rispecchia la filosofia di “impedire fisicamente” l'entrata dei migranti sul territorio dell'UE è stato perfezionato dal Regno Unito (c.d. modello Ruanda). Tale Paese aveva stipulato con il Ruanda un accordo⁶² basato su uno schema elementare: i migranti giunti sul territorio britannico, attraverso la Manica, sarebbero stati subito trasferiti nello Stato africano dove le domande di asilo sarebbero state trattate dalle autorità locali. Alla luce dei risultati dell'esame, coloro a cui fosse stato riconosciuto il diritto di asilo sarebbero rimasti in Ruanda (ma non avrebbero potuto tornare nel Regno Unito); mentre chi non avesse avuto i requisiti per poter beneficiare di tale diritto sarebbe stato espulso verso altri Paesi sicuri.

Ancorché la conclusione dell'accordo sembra aver subito una definitiva battuta di arresto, in quanto il primo ministro, Keir Starmer, ha dichiarato che il controverso piano Ruanda «is dead and buried», la sua semplicità ha attirato l'attenzione di alcuni Stati membri dell'Unione.

⁶² Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants, 5 December 2023. Il testo è disponibile al seguente link: gov.uk/government/publications/ukrwanada-agreement-for-the-provision-of-an-asylum-partnership-to-strengthen-shared-international-commitments-on-the-protection-of-refugees-and-migrants

Il modello ha interessato, innanzitutto, il governo austriaco che ha sottoscritto con quello britannico un accordo per una più stretta collaborazione nella lotta all'immigrazione e, pur non avendo individuato lo Stato terzo a cui affidare il trattamento delle domande di asilo, ha dichiarato di voler imitare il “modello Ruanda” per far processare le domande dei richiedenti asilo da un Paese terzo, con la sola differenza, rispetto a Londra, che, in caso di accettazione della domanda d'asilo, il migrante sarebbe autorizzato ad entrare in Austria.

Alla teoria “trasferiamoli altrove” si era avvicinata pure la Danimarca che ha inizialmente proposto una soluzione altrettanto radicale, ipotizzando accordi con il Ruanda e il Kosovo (con quest'ultimo per la presa in carico di 300 detenuti stranieri in cambio di 15 milioni di euro all'anno); ma ha poi accolto una soluzione più moderata e proposto un coordinamento europeo per il rimpatrio.

In questa scia si colloca, infine, il Protocollo tra il governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, firmato a Roma il 6 novembre 2023 e definito dallo stesso governo un’“intesa tecnica”⁶³.

**Protocollo
Italia-Albania**

Nello specifico, esso prevede che i migranti salvati in mare dalla Guardia costiera – all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea – ad esclusione di minori, donne in gravidanza e persone vulnerabili, siano ospitati in strutture costruite sul territorio albanese. Difatti, con tale atto, l'Albania ha riconosciuto all'Italia il diritto di utilizzare determinate aree, concesse a titolo gratuito per la durata del Protocollo, ed equiparate alle zone di frontiera o di transito. In presenza di determinate condizioni, in esse si applica la procedura accelerata di esame delle richieste di protezione internazionale; le procedure di riconoscimento dello status di rifugiato e quelle di convalida dei trattenimenti dei migranti sono comunque sottoposte alla giurisdizione e alla legge italiana.

Purtuttavia, molti tribunali italiani, richiamandosi alla sentenza della Corte di giustizia, nel caso *CV/Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*⁶⁴, hanno concluso che i Paesi d'origine delle persone migranti trasferite in Albania non possano essere qualificati come “Paesi sicuri”⁶⁵. Di conseguen-

⁶³ Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria. Il testo del Protocollo è disponibile qui: esteri.it/wp-content/uploads/2023/12/PROTOCOLLO-ITALIA-ALBANIA-in-materia-migratoria.pdf

⁶⁴ *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, sopra citata. Con tale sentenza, la Corte ha vietato la designazione parziale di un Paese come sicuro.

⁶⁵ Ad es., v. Trib. Roma, decreto 18 ottobre 2024, sez. civ. XVIII, r.g. n. 42256/2024.

za, il centro italiano situato a Gjadër è stato riconvertito in struttura destinata alla permanenza per il rimpatrio, rientrando sotto la piena giurisdizione italiana. Questa riconversione si basa su una costruzione giuridica secondo la quale tale centro non sarebbe tecnicamente localizzato sul territorio albanese, bensì rappresenterebbe un'estensione del territorio italiano, idonea a ospitare le procedure di frontiera.

Va altresì sottolineato che l'Unione europea ha espresso apertura nei confronti della possibilità, per gli Stati membri, di stipulare accordi bilaterali con Paesi terzi al fine di trattenere, sul loro territorio, persone migranti in attesa di rimpatrio verso i Paesi d'origine.

19. *Gli immigrati regolari*

Immigrazione legale

L'Unione europea ha competenza a regolamentare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri regolari, per periodi di breve o di lunga durata.

In particolare, l'art. 79 TFUE riconosce alle istituzioni dell'Unione il compito di definire i «diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri».

Il volume di ingresso è determinato dagli Stati membri, ai quali spetta altresì fissare i criteri per l'acquisizione della cittadinanza per la naturalizzazione e per la determinazione dei titolari del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo⁶⁶.

Permessi di soggiorno

I cittadini di Paesi terzi che non soddisfano tutte le condizioni dettate dal CFS, ma che sono in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata, sono ammessi a entrare nel territorio degli altri Stati membri ai fini di transito, affinché possano raggiungere il territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata, a meno che non figurino nell'elenco nazionale delle persone segnalate dal medesimo Stato che devono essere respinte o deve essere loro vietato il transito.

Visto alla frontiera

I cittadini di Paesi terzi che soddisfano le condizioni e che si presentano alla frontiera possono essere ammessi nel territorio degli Stati membri se è stato loro rilasciato un visto alla frontiera, tranne che l'interessato non provenga da uno Stato terzo per i cui cittadini il visto non è richiesto⁶⁷. Per il rilascio del visto e per il transito nel territorio dei Paesi dell'UE e negli Stati associati che applicano interamente l'accordo di Schengen, il richiedente è

⁶⁶ Corte giust. 12 settembre 2006, C-145/04, *Spagna/Regno Unito*, punto 76 e seguenti.

⁶⁷ L'elenco è fissato nel reg. 539/2001, più volte modificato.

tenuto a presentare una domanda secondo il modulo comune, allegando un documento di viaggio valido, una fotografia, i documenti giustificativi accompagnati da una dichiarazione di garanzia e/o di alloggio e i documenti che provino un'adeguata assicurazione sanitaria di viaggio, ove applicabile⁶⁸. La valutazione della situazione individuale di un richiedente il visto, per stabilire se la sua domanda non contrasti con uno dei motivi di rifiuto, «implica valutazioni complesse fondate, sulla personalità di tale richiedente, sul suo inserimento nel Paese in cui risiede, sulla situazione politica, sociale ed economica di quest'ultimo, nonché sull'eventuale minaccia che costituirebbe l'ingresso di tale richiedente per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri»⁶⁹. Tali valutazioni devono basarsi «su un'ampia conoscenza del Paese di residenza di quest'ultimo, così come sull'analisi di documenti di vario tipo, di cui occorre verificare l'autenticità e la veridicità di contenuto, e delle dichiarazioni del richiedente»⁷⁰. Il visto è rilasciato – in principio dalle rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri presso i Paesi terzi – per un periodo di tre mesi, terminati i quali l'interessato è tenuto a lasciare il Paese pena diventare irregolare ed essere sottoposto alla procedura di rimpatrio.

I cittadini di Paesi terzi che non soddisfano una o più condizioni possono essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali⁷¹.

La direttiva 2011/98/CE definisce una procedura unica per il rilascio del permesso di lavoro e dell'autorizzazione al soggiorno (c.d. permesso unico). Tale direttiva sarà abrogata e sostituita dalla direttiva (UE) 2024/1233 a partire dal 22 maggio 2026. Quest'ultima introduce una serie di modifiche sostanziali, con l'intento di rendere più efficace, equo e coerente il sistema dell'immigrazione regolare per motivi di lavoro all'interno dell'Unione.

**Visti
umanitari**

⁶⁸ Il reg. 810/2009 ha istituito un codice comunitario dei visti, modificato poi dal reg. 2016/399 che ha istituito un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone. Quest'ultimo è stato modificato dal regolamento 2017/2225, al fine di tener conto dell'adozione del regolamento 2017/2226, che ha creato un sistema centralizzato per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita (sistema di ingressi/uscite – EES) relativi a cittadini di Paesi extra-UE che soggiornano per un breve periodo, una volta che quest'ultimo è entrato in vigore. L'obiettivo principale del regolamento è di sostituire l'apposizione dei timbri sui documenti di viaggio all'ingresso e all'uscita con la registrazione elettronica dell'ingresso e dell'uscita direttamente nell'EES. È stato integrato l'uso di sistemi di controllo alla frontiera automatizzati per le persone soggette a registrazione nell'EES.

⁶⁹ Corte giust. 19 dicembre 2013, C-84/12, *Koushkaki*, punto 56.

⁷⁰ *Koushkaki*, sopra citata, punto 57.

⁷¹ Corte giust. 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, *X e X*, punto 45; 10 marzo 2021, C-949/19, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, punto 35.

**Rilascio
permesso unico**

L'intervento normativo mira, in primo luogo, a semplificare la procedura amministrativa per il rilascio del permesso unico, stabilendo termini più stringenti per la valutazione delle domande e riducendo la discrezionalità degli Stati membri, al fine di evitare ritardi e incertezze che in passato hanno ostacolato l'accesso regolare al mercato del lavoro.

Un altro profilo innovativo riguarda il rafforzamento della mobilità professionale dei cittadini di Paesi terzi, che potranno cambiare datore di lavoro senza essere costretti a ripetere l'intero *iter* autorizzativo. Si tratta di una misura che intende prevenire forme di dipendenza economica e fenomeni di sfruttamento, garantendo maggiore autonomia al lavoratore e un più agevole adattamento alle dinamiche del mercato occupazionale. Parallelamente, viene ampliato e consolidato il nucleo dei diritti riconosciuti ai titolari del permesso unico, in particolare sul piano dell'accesso alla sicurezza sociale, ai benefici fiscali e ai servizi pubblici, inclusi l'istruzione e la formazione professionale, assicurando una più effettiva parità di trattamento rispetto ai cittadini dell'Unione.

Infine, la direttiva estende il proprio ambito di applicazione a categorie precedentemente escluse, come i titolari di protezione temporanea o determinati lavoratori stagionali che abbiano già maturato un periodo di soggiorno regolare.

Una disciplina uniforme delle condizioni sostanziali e procedurali per il conseguimento, da parte di cittadini di Paesi terzi, dello *status* di soggiornanti di lungo periodo (SLP) in un primo Stato membro, nonché le condizioni di soggiorno in altri Stati membri è stata introdotta con la direttiva 2003/109/CE, modificata dalla direttiva 2011/51/UE⁷². Il campo di applicazione di tale atto, esteso ai beneficiari di protezione internazionale, ricomprende «i cittadini di Paesi terzi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro» (art. 3, par. 1). Ma, come ha chiarito la Corte, nella sentenza *Yoshikazu Iida*⁷³, la direttiva «non stabilisce le condizioni che il soggiorno di siffatti cittadini deve soddisfare, affinché essi possano essere considerati *soggiornanti legalmente* nel territorio di uno Stato membro. Ne risulta che siffatte condizioni rimangono disciplinate dal solo diritto nazionale»⁷⁴.

⁷² Direttiva del Consiglio, del 25 novembre 2003; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011.

⁷³ Corte giust. 8 novembre 2012, C-40/11, punto 36.

⁷⁴ Sono escluse dall'ambito di applicazione della direttiva alcune categorie di persone (es: soggiornanti per motivi di studio o di formazione personale; lavoratori stagionali; coloro che hanno un titolo di soggiorno formalmente limitato). Quest'ultima deroga è stata spesso interpretata in maniera estensiva da alcuni Stati membri che hanno ristretto il campo di applicazione personale, soprattutto definendo come temporaneo lo *status* di talune categorie di cittadini di Paesi terzi, sebbene il loro permesso di soggiorno potesse essere rinnovato per un periodo potenzialmente indefinito (Corte giust. 18 ottobre 2012, C-502/10; 2 settembre 2015, C-309/14, *CGLI e INCA*).

**Diritti dei titolari
del permesso**

**Soggiornanti
di lungo periodo
(SLP)**

Gli Stati dell'UE devono riconoscere lo *status* di SLP ai cittadini di Paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente nello Stato membro ospitante nei cinque anni precedenti la domanda⁷⁵. Tale requisito vale anche per i familiari che intendano beneficiare del medesimo *status*⁷⁶.

Dal calcolo per il computo della durata di residenza del cittadino di Stato terzo, sono escluse le assenze dal territorio del Paese dell'UE, per periodi non superiori a sei mesi consecutivi (e che non superino in totale i dieci mesi nei cinque anni) o dovute a motivi particolari previsti dalla legislazione di ciascuno Stato membro (assolvimento di obblighi militari, allontanamento per motivi di lavoro, per malattia grave, per maternità o per svolgere ricerche e studi).

Ai sensi dell'art. 5 della direttiva, un cittadino di un Paese terzo, che intende ottenere lo *status* di residente di lungo periodo, deve provare di disporre, per sé e per il nucleo familiare: *i*) di risorse stabili e sufficienti per provvedere alle sue esigenze senza ricorrere al sistema di assistenza sociale del Paese dell'UE in questione; *ii*) di un'assicurazione contro le malattie⁷⁷. In aggiunta, il par. 2, dell'art. 5, concede agli Stati membri la facoltà di richiedere la soddisfazione di altre «condizioni di integrazione» e che l'istanza sia avvalorata dalla prova documentale della disponibilità di un alloggio adeguato (art. 7, par. 1, co. 2)⁷⁸.

Qualora il cittadino di Paese terzo ottemperi ai requisiti richiesti beneficerà dello *status* di SLP⁷⁹. Tale *status* è permanente e ad esso è correlato il diritto ad un permesso di soggiorno valido almeno cinque anni e rinnovabile automaticamente, salvi i casi di revoca tassativamente previsti; ovvero: constatazione dell'acquisizione fraudolenta dello *status* di soggiornante di lungo periodo; adozione di un provvedimento di allontanamento; assenza per un periodo di 12 mesi consecutivi. La scadenza del permesso di soggiorno per SLP non può comportare la revoca o la perdita del relativo *status*. Nella prassi amministrativa, è tuttora previsto l'«aggiornamento» del permesso di soggiorno permanente, che però deve intendersi, letteralmente, quale ag-

Casi di revoca

⁷⁵ Dal campo di applicazione sono escluse alcune persone a causa della precarietà della loro situazione o della brevità del loro soggiorno (i rifugiati, i richiedenti asilo in attesa di decisione, i lavoratori stagionali, i lavoratori distaccati al fine di fornire servizi transfrontalieri, coloro che godono di una protezione temporanea o di una forma sussidiaria di protezione e i residenti a scopo di studio o di formazione professionale).

⁷⁶ Corte giust. 17 luglio 2014, C-469/13, *Tahir*.

⁷⁷ I Paesi dell'UE possono esigere dai cittadini di Paesi terzi che essi soddisfino alcune condizioni supplementari di integrazione (come una sufficiente padronanza della lingua nazionale del Paese dell'UE in questione).

⁷⁸ Cfr. Corte giust. 20 gennaio 2022, C-432/20, *Landeshauptmann von Wien* (Perte du statut de résident de longue durée), punto 24 e giurisprudenza citata.

⁷⁹ V. Corte giust. 25 aprile 2024, C-420/22, *NW* (Informations classifiées), punto 40.

Diritti dei SLP

giornamento dei dati in esso riportati (a titolo esemplificativo: residenza, numero di passaporto, stato civile e fotografia), senza la possibilità di revoca nell'ipotesi in cui vengano meno successivamente al rilascio gli altri requisiti previsti, quali il reddito minimo o la disponibilità di alloggio idoneo. Gli SLP godono anche di diritti economici e di sicurezza sociale; ovvero della parità di trattamento rispetto ai cittadini quanto a: l'esercizio di attività lavorativa; l'istruzione e la formazione professionale; il riconoscimento di diplomi, certificati ed altri titoli professionali; le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale; l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico; la libertà di associazione e il libero accesso a tutto il territorio.

Tuttavia, la previsione formale di uguaglianza è mitigata da una serie di deroghe. Così, gli Stati possono apporre riserve in favore dei propri cittadini, dei cittadini dell'UE o del SEE quanto all'esercizio di attività lavorativa subordinata o autonoma; oppure, possono condizionare l'accesso sia all'istruzione e alla formazione professionale, richiedendo il superamento di una prova di conoscenze linguistiche adeguate, sia all'università, subordinandolo a specifici requisiti di formazione.

Inoltre, le legislazioni nazionali possono limitare la parità di trattamento, in materia di assistenza sociale e di protezione sociale, alle «prestazioni essenziali»⁸⁰.

Il titolo di SLP, rilasciato da uno Stato membro, autorizza il cittadino di un Paese terzo ad esercitare il diritto di soggiorno in un altro Stato membro, per un periodo superiore a tre mesi⁸¹. Il trasferimento può essere dovuto ad esigenze lavorative, di studio o per altri scopi.

Le legislazioni nazionali di recepimento sono fonte di numerose disparità di trattamento, con gravi conseguenze sulla libera circolazione dei cittadini di Paesi terzi che tendono a concentrarsi negli Stati dove vigono disposizioni più favorevoli.

Ricongiungimento familiare

Il quadro è completato dalla direttiva 2003/86/CE, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare⁸², che attribuisce allo straniero di Paese terzo a godere del diritto alla vita familiare. In sostanza, un

⁸⁰ Corte giust. 24 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*; 11 novembre 2014, C-333/13, *Dano*; 15 settembre 2015, C-67/14, *Alimanovic*; 25 febbraio 2016, C-299/14, *Garcia Nieto*; 21 aprile 2016, C-558/14, *Mimoun Khachab*; *Martinez Silva*, sopra citata.

⁸¹ Corte giust. 26 aprile 2012, C-508/10, *Commissione/Paesi Bassi*; 3 ottobre 2019, C-302/18, X, punto 31; 29 giugno 2023, C-829/21, *Stadt Frankfurt am Main* (Renouvellement d'un permis de séjour dans le deuxième État membre), punto 57.

⁸² Il diritto al ricongiungimento familiare è stato adeguatamente tutelato anche a livello internazionale (cfr. art. 9-10, della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989; art. 12 della Convenzione europea sullo status giuridico dei lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie, del 24 novembre 1977). Mentre, all'interno dell'Unione europea, va rammentato l'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali che riproduce l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti

cittadino di Paese terzo può ricongiungersi con i suoi familiari non cittadini dell'Unione, se è in possesso di un permesso di soggiorno rilasciato da Stato membro con validità pari o superiore ad un anno e abbia la prospettiva di ottenere un diritto di soggiorno stabile. La nozione di “familiare” definita dalla direttiva accorda preferenza ai criteri tradizionali, ma autorizza gli Stati membri ad includere anche legami diversi (partner non coniugato), essa comunque andrà letta e interpretata alla luce delle modifiche apportate dal Nuovo Patto. Inoltre, nell'ottica della maggiore tutela da accordare ai fanciulli, è sancito che qualora il rifugiato sia un minore, gli Stati devono autorizzare l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare degli ascendenti o del suo tutore legale ovvero di altro familiare.

Bibliografia

- ADINOLFI A., *Diritto di soggiorno di cittadini di Stati terzi per rendere effettivo il diritto di soggiorno di cittadini dell'Unione nel loro Stato di cittadinanza*, in *RDI*, 2011, p. 467;
- AMADEO S., SPITALERI F. (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015;
- AMADEO S., *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 243;
- AMADEO S., SPITALERI F., *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea. Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, II ed., Torino, 2022;
- ANNONI A., MORI P. (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti fra integrazione e tutela della diversità*, Torino, 2015;
- BALBONI M., *La protezione internazionale in ragione del genere, dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere. Aspetti di diritto internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2012;
- BATTJES H., BROUWER E., *The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law*, in *REAL*, 2015, p. 183;
- BAULOZ C., INELI-CIGER M., SINGER S., STOYANOVA V. (eds.), *Seeking asylum in the European Union*, Leiden, 2015;
- BLUMANN C. (sous la direction de), *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, 2013;
- BOELES P., *European migration law*, Cambridge, 2014;
- CAGGIANO G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014;
- BOELES P., DEN HEIJER M., LODDER G., WOUTERS K., *European Migration Law*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2014;
- BORRACCETTI M., *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *DIC*, 2021;
- BUONOMENNA F., *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 139;
- CAGGIANO G., *L'interoperabilità fra le banche-dati dell'Unione sui cittadini degli Stati terzi*, in *DIC*, 2020, p. 170;
- CALAMIA A. M., DI FILIPPO M., GESTRI M. (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012;
- CAMPLONE F., *La sentenza M.N. e al. c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in *DIC*, 2020, p. 239;
- CARRERA S., GEDDES A. (eds.), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees. International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights*, in *cadmus.eui.eu*, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 2021;
- CARTA M. C., *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i "non-accordi" di esternalizzazione dei controlli e delle responsabilità*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 519;
- CASTIGLIONE M., *L'interesse superiore del minore al ricongiungimento familiare tra sovranità statale e regolamento Dublino III*, in *DIC*, 2020, p. 110;
- CELLAMARE G., *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006;
- CELLAMARE G., *Lezioni sulla disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Torino, 2011;
- CELORIA E., FERRARIS V., *Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 173;
- CIRCOLO A., *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in

DPCE online, 2018, p. 165; COLOMBO E., *Trattenimento nelle zone di transito e inammissibilità delle domande di asilo. La Corte di giustizia e le procedure di frontiera*, in *DIC*, 2020, p. 212; DE BRUYCKER P., *The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic*, in *EP*, 2016, p. 559; DE PASQUALE P., *Respingimenti, rimpatri e asilo: la tutela degli immigrati irregolari nell'UE*, in *DUE*, 2010, p. 19; DE PASQUALE P., *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 115; DE PASQUALE P., *L'esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei diritti dei migranti dell'Unione europea e degli Stati membri nel Mediterraneo*, in *SIE*, 2024, p. 183; DI COMITE V., *Il desiderio di "vivere insieme" e il mancato diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini europei "statici" alla luce del caso Dereci*, in *SIE*, 2012, p. 463; DI FILIPPO M., *The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns*, in *RDCE*, 2018, p. 41; DI GIANNI F., *Il trattamento dei minori stranieri negli atti del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 419; DI STASI A., PALLADINO R., FESTA A. (eds.), *Migrations, Rule of Law and European Values*, Napoli, 2023; DUBIN L., *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, Bruxelles, 2012; DUEZ D., *Sous la direction de l'Union européenne et l'immigration clandestine: de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Bruxelles, 2008; EVOLA M., *I lavoratori di Stati terzi nel diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2019; FAVILLI C. (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011; FRIDRIKSDÓTTIR B., *What Happened to Equality? The Construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Leiden-Boston, 2017; GUILD E. (ed.), *Immigration law in the European Community*, The Hague-London, 2001; GUILD E., *Free movement of EU citizens and their family members*, in *NJECL*, 2016, p. 231; GUILD E., GORTÁZAR R., CRISTINA J., KOSTAKOPOULOU-DOCHERY T. (eds.), *The reconceptualization of European Union citizenship – Immigration and asylum law and policy in Europe*, Leiden, 2014; GUILD E., MINDERHOUD P. (eds.), *Security of residence and expulsion*, The Hague-London, 2001; HAILBRONNER K., THYM D. (eds.), *EU immigration and asylum law: a commentary*, München, 2016; HUSAIN R., BLAKE N. (eds.), *Immigration, asylum, and human rights*, Oxford, 2015; KARANJA S.K., *Transparency and proportionality in the Schengen information system and border control cooperation*, Leiden, 2008; LANG A., *La conservazione dei diritti di soggiorno in tempo di Brexit*, in *DIC*, 2020, p. 80; LANOTTE M., *Il regolamento (UE) 2024/1349: l'ultimo tassello della "procedura di frontiera" previsto dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 489; MARCELLI F. (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Napoli, 2013; MORENO-LAX V., *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU law*, Oxford, 2017; MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018; MUNARI F., *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*, in *EJ*, 2024; NASCIMBENE B. (ed.), *Expulsion and detention of aliens in the European Union countries*, Milan, 2001; NASCIMBENE B., *Lo straniero nel diritto internazionale*, Milano, 2013; NASCIMBENE B.,

La dimensione interna ed esterna della politica di immigrazione e asilo. Principi e valori, in SIE, 2020, p. 267; NESI G. (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Napoli, 2018; OLIVITO A., *The Constitutional Fallouts of Border Management through Informal and Deformalised External Action: The Case of Italy and the EU*, in DIC, 2020, p. 114; PALLADINO R., *La detenzione dei migranti*, Napoli, 2018; PALLADINO R., *La protezione temporanea e i rapporti con le riforme introdotte dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 331; PHELAN M., GILLESPIE J., *Immigration law handbook*, Oxford, 2015; PISTOIA E., *Progressi e rischi nel nuovo regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 195; PITRONE A., *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea*, Napoli, 2018; PITRONE A., *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella giurisprudenza europea: quale possibile influenza sulle proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?*, in FSJ, 2021, p. 29; PLENDER R. (ed.), *Issues in International Migration Law*, Leiden, 2015; PROGIN-THEUERKAUF S., *Defining the Boundaries of the Future Common European Asylum System with the Help of Hungary?*, in EP, 2021, p. 7; RENEMAN M., *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Oxford-Portland, 2014; RUCCIA N., *Osservazioni sul ruolo del Consiglio europeo in relazione al "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo"*, in FSJ, 2021, p. 261; RYAN B., MITSILEGAS V. (eds.), *Extraterritorial immigration control: legal challenges*, Leiden, 2010; SPATTI M., *I limiti all'esclusione degli stranieri dal territorio dell'Unione europea*, Torino, 2010; SPITALERI F., *L'interpretazione della direttiva rimpatri tra efficienza del sistema e tutela dei diritti dello straniero*, in DIC, 2013, p. 15; SPITALERI F., *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero fra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, Torino, 2017; SPITALERI F., *Covid-19 e ripristino dei controlli alle frontiere interne*, in DUE, 2020, p. 389; STANLEY J., *Immigration law handbook*, Dublin, 2014; TAKLE M., *Is the migration crisis a solidarity crisis?*, in GRIMMEL A. (ed.), *The Crisis of European Union. Challenges, Analyses, Solutions*, London-New York, 2018, p. 116; THYM D., *Frontiers of EU citizenship: three trajectories and their methodological limitations*, in KOCHENOV D. (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge, 2017, p. 705; TREVISANUT S., *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012; TSOURDI E. L., *Asylum detention in EU law: Falling between two stools?*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2016, p. 7; VITIELLO D., *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020; VITIELLO D., *Nel nome della libertà di circolazione: la riforma di Schengen e le alternative al ripristino dei controlli interni*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 13; WIESBROCK A., *Legal migration to the European Union*, Leiden, 2010; ZAGATO L. (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Padova, 2006.