

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2025

ESCLUDERE E DISCIPLINARE: LINEE DI TENDENZA EMERGENTI DAL REGOLAMENTO ACCERTAMENTI, DAL REGOLAMENTO PROCEDURE E DALLA DIRETTIVA ACCOGLIENZA DEL NUOVO PATTO EUROPEO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

di Eleonora Celoria e Francesca Rondine

Abstract: *Il contributo intende esaminare alcune linee di tendenza del nuovo Patto europeo su migrazione e asilo. A tal fine, si è deciso di seguire due linee direttrici. La prima è quella dell'“esclusione” dei richiedenti protezione dallo spazio giuridico europeo, che si realizza attraverso due processi di metamorfosi della frontiera: l'interiorizzazione della frontiera all'interno dello spazio europeo e l'ampliamento degli strumenti di esternalizzazione. La seconda è individuata nell'introduzione di alcuni istituti applicabili ai richiedenti protezione presenti sul territorio, che configurano un sistema di “disciplinamento” del loro comportamento, condizionando la buona riuscita della procedura alla loro “buona condotta”. Infine, il contributo illustra brevemente alcune recenti evoluzioni normative introdotte nel contesto italiano, che paiono o sono state presentate come anticipazioni della riforma europea nel contesto italiano.*

Abstract: *This contribution aims to examine the New Pact on Migration and Asylum, focusing on some of the trend lines that emerge from it. To this end, the article highlights two trends. The first is that of the “exclusion” of asylum seekers from the European legal space, achieved through two processes: the internalization of the border within the European space; and the expansion of the instruments of externalization. The second trend is identified in the introduction of specific obligations and sanctions applicable to asylum seekers in the territory, which configure a system of “sanctioning” the behavior of protection seekers, conditioning the success of the procedure on their “good behavior.” Finally, the contribution briefly illustrates some recent developments in the Italian legal framework, which seem to forestall the European reform.*

ESCLUDERE E DISCIPLINARE: LINEE DI TENDENZA EMERGENTI DAL REGOLAMENTO ACCERTAMENTI, DAL REGOLAMENTO PROCEDURE E DALLA DIRETTIVA ACCOGLIENZA DEL NUOVO PATTO EUROPEO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

di Eleonora Celoria e Francesca Rondine*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Escludere: l'espansione dello spazio-frontiera dentro e fuori i confini fisici dell'Unione. – 2.1. La finzione di non ingresso e il migrante *unauthorised entrant*. – 2.2. Il regolamento accertamenti alla frontiera e la dilatazione delle procedure *pre-status*. – 2.3. Tra esclusione e contenimento: la procedura di asilo in frontiera e il rimpatrio alla frontiera. – 3. Le molte vie dell'esclusione: l'esternalizzazione nel nuovo Patto. – 3.1. I riferimenti all'esternalizzazione nella RAMM. – 3.2. Il potenziamento del concetto di Paese terzo sicuro. – 4. Disciplinare: lo stretto rapporto tra doveri e sanzioni imponibili ai richiedenti asilo. – 4.1. Gli obblighi di collaborazione previsti dal Regolamento Procedure. – 4.2. Le conseguenze dell'inosservanza degli obblighi sull'effettività del diritto di asilo. – 4.3. Gli obblighi di 'immobilità' e le sanzioni previste dalla Direttiva Accoglienza. – 5. Le anticipazioni 'sparse' del Patto ad opera del diritto nazionale. – 5.1. Gli obblighi di cooperazione e l'accesso ai dispositivi mobili. – 5.2. Le modifiche all'istituto del ritiro implicito della domanda di asilo. – 5.3. Le novità in tema di accoglienza dei richiedenti protezione. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il 10 aprile 2024, due mesi prima dello svolgimento delle elezioni europee, il Parlamento europeo in seduta plenaria ha votato il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo". Il 14 maggio gli atti sono stati approvati dal Consiglio, e il 22 maggio i testi definitivi che compongono il pacchetto del "Patto" sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea¹. Entrate in vigore 20 giorni dopo la pubblicazione, quasi tutte le norme si applicheranno soltanto a partire da giugno o da luglio 2026².

* Eleonora Celoria è ricercatrice presso il Forum Internazionale ed Europeo di Ricerca sulle Migrazioni (FIERI) e assegnista di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino; Francesca Rondine è assegnista di ricerca in diritto internazionale presso l'Università di Napoli l'Orientale. L'articolo rappresenta una sintesi delle conoscenze e delle ricerche delle autrici, oggetto di un continuo confronto in sede di scrittura. Benché la stesura del testo sia da considerarsi frutto di collaborazione, i paragrafi 2 e 3 possono essere attribuiti a F. Rondine, e i paragrafi 4 e 5 ad E. Celoria. Introduzione e conclusione sono state pienamente scritte a quattro mani.

1. Gli atti legislativi sono consultabili, in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, sulla pagina della Gazzetta Ufficiale dell'UE del 22 maggio 2024: <https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?&ojDate=22052024>.

2. Il pacchetto si compone infatti di 9 regolamenti e di 1 direttiva, il cui termine di recepimento è fissato al 12 giugno 2026. Si riportano di seguito i riferimenti a tutti i testi di legge: 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) 2024/1347 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; Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione; Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del

La Commissione si è poi immediatamente attivata rispetto alla fase di attuazione dell'accordo, elaborando il "Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo", fondato su 10 "elementi costitutivi" della riforma³. Gli Stati membri avevano tempo fino al dicembre 2024 per condividere con la Commissione i Piani di attuazione nazionali: il Piano del governo italiano non è attualmente pubblico, né vi sono indicazioni sul suo contenuto, perché lo stesso non è stato elaborato tramite il coinvolgimento della società civile o delle organizzazioni internazionali, con l'eccezione dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni⁴.

A dispetto dei proclami che hanno presentato il nuovo Patto come «un cambio di rotta»⁵, e l'accordo raggiunto come «storico»⁶, altre voci hanno evidenziato che i temi del controllo dei confini e delle restrizioni al diritto d'asilo – già presenti nelle discussioni e nei tentativi di riforma imbastiti dopo la cd. «crisi europea dell'asilo»⁷ – sono rimasti dominanti⁸. Gli sforzi volti a porre al centro delle politiche migratorie gli ingressi legali, siano essi per lavoro, motivi familiari o per esigenze di protezione, sono stati per lo più marginali⁹. Invece, gli

Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera; 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; Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione; 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) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici; 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. Per una prima panoramica degli atti, A. Di Pascale, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *EuroJus*, 27 maggio 2024. Per una analisi approfondita dei contenuti del Patto, si rimanda al numero speciale n. 4.2024 della rivista *Quaderni AISDUE* e nel numero n. 4.2024 della rivista *Quaderni Costituzionali*.

3. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo*, del 12 giugno 2024, COM(2024) 251 final. I 10 "elementi costitutivi" (che paiono piuttosto delle 'parole chiave' del piano) sono: Eurodac, le procedure in uso alle frontiere, l'accoglienza dei richiedenti asilo, le procedure di asilo, il rimpatrio, la responsabilità, la solidarietà, l'emergenza e le crisi, le garanzie e i diritti, il reinsediamento e l'integrazione.

4. Amnesty International Italia, *Attuazione del Patto Ue, in Italia manca un piano di consultazione civica*, 9 dicembre 2024, consultabile al sito: <https://www.amnesty.it/attuazione-del-patto-ue-in-italia-manca-un-piano-di-consultazione-civica/>.

5. Si vedano le dichiarazioni di Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione Europea, alla presentazione del "Nuovo Patto sulla Migrazioni e l'Asilo": <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-195380?lg=INT>. Sui dubbi espressi dalla dottrina in merito alle reali novità del Patto europeo, già nell'immediatezza della sua presentazione, si vedano, *ex multis*, D. Thym, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in *Eumigrationlawblog.eu*, 28.9.2020; A. Di Pascale, *Il nuovo patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus.it*, 28.9.2020; C. Favilli, *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Questionegiustizia.it*, 2.10.2020 e, M. Borraccetti, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità con il passato?*, in questa *Rivista*, 1.2021.

6. F. Baccini, *EU Parliament unenthusiastically approves Migration and Asylum Pact. PD and Fdl vote to the antipodes*, in *EUNews*, 10.4.2024: <https://www.eunews.it/en/2024/04/10/eu-parliament-unenthusiastically-approves-migration-and-asylum-pact-pd-and-fdl-vote-to-the-antipodes/>.

7. V. Chetail, *Looking beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis: The Failed Reform of the Common European Asylum System*, in *European Journal of Human Rights*, 2016, pp. 584-602.

8. P. De Bruyker, *Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum*, in *Series of the Odysseus Blog on the Pact on Migration and Asylum*, 6.5.2024.

9. Così, B. Nascimbene, *Editoriale*, in questa *Rivista*, n. 2.2024.

interventi in materia di asilo possono considerarsi il frutto di un *patchwork* tra le proposte di riforma avanzate nel 2016, e la formalizzazione di prassi sperimentate in diversi Stati membri negli ultimi dieci anni: gli esempi più evidenti sono la riproposizione dell'approccio *hotspot* attuato in Italia e in Grecia dopo il 2015; il recepimento di strumenti di 'gestione della crisi' utilizzati alle frontiere polacche e lituane nel corso del 2021; l'introduzione di controlli e di limitazioni al diritto di chiedere asilo e alla libertà di movimento testati durante il periodo pandemico, ancora una volta in Grecia. Nonostante tutti i testi legislativi approvati nel 2024 richiama formalmente il dovere di rispettare la dignità delle persone e i loro diritti umani, accademici e organizzazioni della società civile hanno espresso forti preoccupazioni rispetto alla possibilità di assicurare l'effettività di detti diritti nell'attuazione delle nuove regole¹⁰.

Una analisi congiunta delle norme che, nei vari regolamenti e nella direttiva, si rivolgono direttamente ai richiedenti protezione internazionale, ci restituisce una immagine cangiante di questi soggetti. A tratti sono considerati titolari di diritti e garanzie riconducibili al principio, fondativo della Convenzione di Ginevra del 1951, secondo il quale il richiedente asilo è *in nuce* un rifugiato; a tratti – predominanti – equiparati a migranti irregolari, la cui presenza sul territorio deve essere in ogni modo disincentivata, pur in pendenza della domanda di protezione. Molte norme del nuovo Patto sono dedicate, in effetti, ai migranti in condizione irregolare¹¹: o perché non richiedono protezione al momento dell'arrivo sul territorio, o perché non la ottengono, ovvero in quanto si può supporre che non ne abbiano diritto. Risulta perciò evidente che la riforma del sistema di asilo è stata piuttosto funzionale alla gestione della migrazione di persone giunte irregolarmente sul territorio europeo, secondo un perverso circolo vizioso in base al quale le regole di nuovo conio avranno quale conseguenza quella di ostacolare il soggiorno regolare dei richiedenti asilo e, in ultima analisi, il rilascio di uno stabile permesso di soggiorno. Precisiamo che nel testo facciamo ricorso ai termini "migranti", "richiedenti asilo", "straniero". Tutte queste locuzioni possono essere ricondotte alla categoria più generale del "cittadino di Paese terzo" nel diritto dell'Unione. Più precisamente, ci riferiamo ai cittadini di Paesi terzi che non godono di un diritto ad essere ammessi sul territorio dell'Unione, escludendo, dunque, i familiari dei cittadini europei.

Fatta questa premessa, il presente contributo si propone di esaminare alcune linee di tendenza comuni ai diversi strumenti legislativi del Patto che possono essere raggruppate in base a due distinte finalità che, ci pare, hanno guidato il legislatore europeo. Le abbiamo riassunte utilizzando i concetti dell'esclusione e della disciplina. L'articolo è diviso in due parti: la prima è dedicata all'esame delle previsioni che paiono perseguire l'intento di

10. S. Peers, *The new EU asylum law: taking rights half-seriously*, in *Yearbook of European Law*, 2024, pp. 1-71; T. Strik, *The New Pact on Migration and Asylum: Towards a realistic asylum and migration system?*, in *European Policy Centre Commentary*, 30.5.2024. La posizione di oltre 50 organizzazioni non governative è stata riassunta nell'appello inviato nel dicembre 2023 alla Presidenza spagnola e ai parlamentari europei (<https://picum.org/blog/open-letter-eu-human-rights-risks-migration-pact/>), poi ripresa dalla società civile italiana con l'appello a ridosso del voto (<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/requiem-per-il-diritto-dasilo-in-europa-possiamo-ancora-evitarlo/?cmlz-force-reload=1727096678750>).

11. Ad es. reg. (UE)2024/1356 prevede l'immediata identificazione e l'indirizzamento verso le procedure di respingimento o di rimpatrio dei migranti irregolari; il regolamento sul 'rimpatrio alla frontiera' (reg. (UE)2024/1349) introduce una nuova procedura di rimpatrio alla frontiera che può essere attivata nei confronti dei richiedenti asilo la cui domanda di asilo viene respinta nell'ambito di una procedura di frontiera; il regolamento Eurodac (reg. (UE)2024/1358) impone il rilevamento e la conservazione dei dati della persone straniere fermate al momento dell'attraversamento irregolare delle frontiere, e che siano trovate in condizione di irregolarità sul territorio.

‘escludere’ il richiedente protezione (e il migrante in posizione irregolare) dai confini del territorio dell’Unione secondo due direttrici, identificate nell’ampliamento delle procedure di frontiera e degli strumenti di esternalizzazione; la seconda parte esamina alcuni istituti che si rivolgono ai richiedenti asilo presenti sul territorio, a cui viene imposto di osservare determinate prescrizioni pena la riduzione delle garanzie e delle forme di assistenza. Infine, si opereranno brevi cenni ad alcune recenti evoluzioni normative introdotte nel contesto italiano, che paiono o sono state presentate come ‘anticipazioni’ della riforma europea.

2. Escludere: l’espansione dello spazio-frontiera dentro e fuori i confini fisici dell’Unione

La prima linea di tendenza da noi individuata vede l’istituzionalizzazione di un regime giuridico che si basa sull’espansione dello “spazio-frontiera”. Ciò avviene sia all’interno della UE e, quindi, degli Stati membri, che all’esterno di tale spazio, attraverso le c.d. dinamiche di esternalizzazione della frontiera¹².

In dottrina, la funzione escludente di alcune misure del diritto dell’Unione era già stata riconosciuta prima del Nuovo Patto, con particolare riferimento alle procedure di frontiera, analizzate quali espressione di una «logic of exclusion»¹³. L’esclusione così intesa si indirizza a una specifica categoria di persone, ossia, quella degli stranieri (cittadini di Paesi terzi) che tentano di fare ingresso sul territorio senza autorizzazione. Per tale motivo, si accompagna sovente a dinamiche di contenimento alla frontiera¹⁴, per impedire che tali soggetti si introducano sul territorio e maturino un grado di connessione tale da ricondurli al regime costituzionale ordinario.

L’esclusione implica la riduzione delle garanzie costituzionali che normalmente sono riconosciute agli stranieri regolarmente soggiornanti o che sono in stato di irregolarità ma già sul territorio (i c.d. *overstayers* oppure chi riesce a sottrarsi ai controlli di frontiera ed entra sul territorio), specialmente con riguardo alla tutela della libertà personale, alla procedura di asilo e alle garanzie avverso l’espulsione.

Allo stesso modo, la dottrina ha più di recente esteso la funzione escludente alle crescenti misure di esternalizzazione della frontiera cui l’Unione e i suoi Stati membri fanno ricorso. In particolare, l’esclusione così realizzata si basa su un meccanismo definito di de-territorializzazione del territorio UE. Con tale termine si intendono due dinamiche: la prima, che disarticola la presenza fisica da quella “legale” del cittadino di Paese terzo sul territorio grazie alla dilatazione del regime di frontiera. La seconda, che invece si basa sull’esclusione radicale dalla giurisdizione statale, impedendo il contatto tra le persone e il territorio attraverso il coinvolgimento dei Paesi terzi¹⁵. Questa seconda dinamica si realizza nella c.d. dimensione esterna della migrazione, attraverso la cooperazione con i Paesi terzi in azioni di prevenzione delle partenze, riammissione e rimpatrio, insieme al crescente ricorso alla categoria dei Paesi terzi sicuri nelle procedure di asilo.

12. T. Gammeltoft-Hansen, J.C. Hathaway, *Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2.2015, p. 243.

13. G. Cornelisse, *Territory, Procedures and Rights: Border Procedure in EU Asylum Law*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2016, 35, pp. 74-90, p. 86. Più in generale, G. Cornelisse, *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*, Leiden, 2010, p. 34, tra i primi contributi a elaborare sulla differenza tra il regime frontaliero dell’esclusione e quello dell’espulsione (irregolarità) di chi si trova già sul territorio.

14. G. Cornelisse, *ibidem*. G. Campesi, *Between containment, confinement and dispersal: the evolution of the Italian reception system before and after the ‘refugee crisis.’*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 2018, 23(4), pp. 490-506.

15. J.P. Cassarino, L. Marin, *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non-territory?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, 24, pp. 1-26, p. 5.

Quanto al primo significato che abbiamo attribuito all'idea di dilatazione dello spazio-frontiera, ci preme evidenziarne due caratteristiche, che approfondiremo nei prossimi paragrafi: innanzitutto, il nuovo regime così istituito distingue la condizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi non autorizzati a fare ingresso sul territorio da quella delle persone irregolarmente soggiornanti ma già presenti sul territorio. In tal senso, il nuovo Patto istituzionalizza una categoria di cittadini di Paesi terzi, quella dei c.d. *unauthorised entrants*, ossia, i migranti che giungono alla frontiera privi di autorizzazione all'ingresso sul territorio. Come si vedrà, tale categoria era già in parte presente nel diritto dell'Unione, ma aveva una natura e una posizione residuale e eccezionale. Con il Patto, poi, la categoria di *unauthorised entrants* si estende fino a comprendere anche i richiedenti protezione internazionale, in quanto soggetti che giungono sul territorio in maniera irregolare, privi dei necessari requisiti di ingresso. La suddetta dilatazione, inoltre, avviene anche a un livello 'spaziale': si è parlato, in tal senso, di una espansione delle c.d. aree o zone di frontiera oltre la linea di confine, al punto che, come si vedrà, la frontiera in taluni casi finisce con l'aderire con la persona dello straniero, che, anche se trasferito all'interno del territorio, rimarrà comunque «non autorizzato all'ingresso».

2.1. *La finzione di non ingresso e il migrante unauthorised entrant*

Uno dei punti cardine della riforma recentemente introdotta è senza dubbio la creazione della c.d. procedura integrata di frontiera, ossia, «una procedura di frontiera fluida, applicabile a tutti i cittadini di Paesi terzi che attraversano senza autorizzazione»¹⁶. Lo scopo è quello di «colmare le lacune esistenti tra i controlli di frontiera alle frontiere esterne e quelli di asilo e di rimpatrio»¹⁷. Prima di addentrarci nell'esame della procedura, preme qui evidenziare alcune delle maggiori innovazioni che la sua istituzione comporta, che stravolgono il regime giuridico applicabile a chi arriva alla frontiera esterna senza autorizzazione all'ingresso, nonché, più in generale, lo stesso rapporto che, nel diritto dell'Unione, intercorre tra norma ed eccezione nel ricorso alle procedure di frontiera.

La neoistituita procedura integrata di frontiera, infatti, trae il suo presupposto giuridico dalla c.d. finzione di non ingresso. Tale *fictio iuris* si basa su una disarticolazione tra la presenza fisica del cittadino di Paese terzo sul territorio e la sua autorizzazione formale all'ingresso da parte delle autorità¹⁸: la finzione di non ingresso, in buona sostanza, crea uno spazio giuridico liminale¹⁹, in virtù del quale soltanto l'ammissione formale dello straniero sul territorio conferisce al soggetto uno *status* che lo sottopone al regime giuridico ordinario.

In effetti, la riforma sfrutta lo spazio di discrezionalità lasciato agli Stati dall'assenza, nel diritto internazionale e dell'Unione europea, di una norma che imponga loro di ammettere lo straniero sul proprio territorio, vigendo quella "libertà di principio" di disporre in

16. COM(2020) 609 final, p. 4.

17. *Ibidem*.

18. Si consenta il rinvio a F. Rondine, *The Fiction of Non-entry in European Migration Law. Its Impact on the Rights of Migrants at European Borders*, in *European Journal on Migration and Law*, 3.2024, p. 391 ss.; T. Basaran, *Security, Law, Borders: Spaces of Exclusion*, in *International Political Sociology*, 2.2008, p. 339 ss.

19. D. Burchard, *The concept of legal space: a topological approach to addressing multiple legalities*, in *Global Constitutionalism*, 3.2022, pp. 518-547; K. Soderstorm, *An analysis of the fiction of non-entry as appearing in the Screening Regulation*, ECRE Commentary, settembre 2022, p. 2.

merito²⁰. La finzione di non ingresso non era, infatti, un istituto estraneo al diritto dell'Unione, che già vi faceva ricorso, ma solo in termini residuali e nell'applicazione di procedure eccezionali. Ci si riferisce, in particolare, alla procedura di frontiera *ex art. 43* della Direttiva Procedure e all'art. 14 CFS (rifiuto di ingresso), in combinato disposto con la clausola di esclusione di cui all'art. 2(2) della Direttiva Rimpatri²¹.

Nell'ambito della nuova procedura integrata di frontiera, al contrario, la finzione di non ingresso assume un ruolo chiave, in quanto presupposto giuridico per il buon funzionamento della procedura.

La finzione non comporta l'esclusione totale del cittadino di Paese terzo non autorizzato dalla giurisdizione statale. Piuttosto, come vedremo, implica che, in assenza o in attesa di autorizzazione formale all'ingresso, lo Stato potrà sottoporre la persona ad un regime giuridico di natura derogatoria, relativamente ad alcuni diritti, primo fra tutti quello alla libertà personale. La dottrina ha parlato di una più generale «fuga dal diritto»²², che si traduce in una limitazione del controllo giurisdizionale su alcune fasi delle procedure in cui la persona è coinvolta. Inoltre, con la categoria degli *unauthorised entrant* si realizza una dilatazione dello stato di irregolarità del cittadino di Paese terzo che giunge in frontiera, prevalendo, appunto, la carenza di autorizzazione all'ingresso su altri elementi che possono determinare il suo *status* giuridico, quale, ad esempio, la richiesta di protezione internazionale²³.

Come si spiegherà nel corso dei paragrafi seguenti, la mancanza di autorizzazione all'ingresso, ribadita in numerosi punti dei regolamenti che disciplinano la procedura integrata di frontiera, implica che la persona migrante, durante lo svolgimento della procedura, non sarà libera di muoversi all'interno del territorio, ma sarà soggetta a una restrizione della sua libertà di movimento, e costretta a rimanere in prossimità delle zone di frontiera dove ha luogo la procedura.

Elemento comune a tutti i segmenti della nuova procedura integrata di frontiera è, infatti, una inedita e ambigua concezione del trattenimento. Nei nuovi atti, il trattenimento è definito come «il confinamento di una persona da parte di uno Stato membro in un determinato luogo, dove tale persona è privata della libertà di circolazione»²⁴. Sappiamo che la qualificazione della misura in quanto privativa della libertà personale, nel diritto

20. M. Di Filippo, *L'ammissione di cittadini stranieri*, in A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 81; B. Nascimbene, *Lo straniero nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2013; R. Cholewinski, *No right to entry: the legal regime on crossing the EU external border*, in K. Groenendijk, E. Guild, P. Minderhoud, (a cura di), *In Search of Europe's borders, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, Leida, 2002, p. 106 ss.

21. G. Cornelisse, cit.; per una disamina più approfondita della procedura integrata di frontiera, si consenta il rinvio a F. Rondine, *L'istituzionalizzazione di un regime frontaliero "dell'ammissione" dei cittadini di Paesi terzi nello spazio giuridico europeo: tra norma e eccezione*, in *Freedom, Security and Justice*, 2.2024, p. 349 ss.

22. L. Marin, *La fuga dal diritto nel contesto del controllo delle migrazioni: agencification, esternalizzazione e informalizzazione come spinte alla limitazione del controllo giurisdizionale*, in [giudicedonna.it](https://www.giudicedonna.it), 1.2024; V. Moreno-Lax, *The "Crisification" of Migration Law: Insights from the EU External Border*, in *Queen Mary Law Research Paper*, n. 403, 2023, p. 2 ss.

23. L. Jakulivcenc, *Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?*, in D. Thym (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, pitfalls, and downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, Baden-Baden, 2022, pp. 81-98; G. de la Orden Bosch, *Pre-entry screening and border procedures as new detention landscape in the EU Pact on migration and asylum. The Spanish borders as a laboratory for immobility policies*, in *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, 2.2024, p. 5.

24. Art. 2(9) Direttiva Accoglienza; art. 2(12) Regolamento Accertamenti.

dell'Unione così come interpretato dalla Corte di giustizia, dipende dalle circostanze del caso specifico. La Corte ha così accolto una definizione ampia di trattenimento, inteso come una misura coercitiva che priva «il soggetto della sua libertà di circolazione e lo isola dal resto della popolazione, imponendogli di soggiornare in modo permanente in un perimetro circoscritto e ristretto»²⁵.

Ci sembra evidente che i numerosi richiami nei nuovi atti legislativi alla necessità di impedire l'ingresso sul territorio dei migranti, al loro assoggettamento a una limitazione della libertà di circolazione, nonché all'ampliamento della nozione di "rischio di fuga" e "fuga" nei nuovi atti (*infra*), sollevino numerosi interrogativi circa i modi, il grado di restrizione fisica e i luoghi dove gli Stati membri «manterranno» i cittadini di Paesi terzi (art. 6 regolamento reg. (UE) 2024/1356), nonché sul rischio di un ricorso generalizzato a forme ibride di trattenimento, o detenzione *de facto*²⁶.

Gli elementi introdotti dai nuovi strumenti legislativi non ci sembrano del tutto inediti. Piuttosto, essi erano già presenti nel diritto dell'Unione e degli Stati membri sotto forma di prassi informali o di procedure di natura residuale ed eccezionale. Ciò è ben visibile specialmente, ma non esclusivamente, nel primo segmento della procedura: quello degli accertamenti in frontiera.

2.2. *Il regolamento accertamenti alla frontiera e la dilatazione delle procedure pre-status*

Il primo segmento della procedura integrata di frontiera è costituito dai c.d. accertamenti, introdotti da un nuovo strumento legislativo, il regolamento (UE) 2024/1356. Obiettivo dichiarato di tale procedura è quello di colmare le lacune delle attuali misure di presidio delle frontiere esterne, già previste dal Codice frontiere Schengen (CFS d'ora in avanti), non ritenute efficaci ad intercettare gli «attraversamenti non autorizzati delle frontiere esterne da parte dei cittadini di Paesi terzi che tentano di eludere i controlli di frontiera»²⁷. Gli accertamenti, si indirizzano ai cittadini di Paesi terzi che non soddisfano le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 6 del CFS e hanno attraversato la frontiera esterna in modo non autorizzato, oppure hanno presentato domanda di protezione internazionale durante le verifiche di frontiera o ancora sono sbarcati a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso. Gli accertamenti vengono effettuati prima che i soggetti indicati siano indirizzati alla procedura adeguata (quale una procedura di asilo, di rimpatrio, o di rifiuto di ingresso).

Gli accertamenti, a norma dell'art. 8(4) reg. (UE) 2024/1356, includono un controllo preliminare dello stato di salute, della presenza di vulnerabilità, un controllo di sicurezza, l'identificazione e la registrazione dei dati biometrici. Rispetto agli elementi già oggetto di controllo nelle more delle verifiche di frontiera previste dal CFS, dunque, gli unici elementi inediti sono il controllo dello stato di salute e quello di eventuali vulnerabilità. Gli accertamenti hanno una durata massima di sette giorni, dal rintraccio nella zona di frontiera esterna, dallo sbarco sul territorio dello Stato membro interessato o dalla presentazione al

25. CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS*, par. 223; sia consentito rimandare sul punto anche a E. Celoria, *La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione nel Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo*, in *Freedom, Security and Justice*, 2.2021, p. 43 ss.

26. In particolare, G. Campesi, *The EU Pact on Migration and Asylum and the Dangerous Multiplication of "Anomalous Zone" for Migration Management*, in *Asile*, 27 novembre 2020.

27. Considerando n. 2 reg. (UE) 2024/1356.

valico di frontiera²⁸. Una volta terminati, le autorità compilano un modulo consuntivo, che sarà trasmesso alle autorità competenti a seconda della procedura verso cui il cittadino di Paese terzo è indirizzato, ossia, la procedura di asilo, quella di allontanamento (tramite respingimento o rimpatrio) oppure la ricollocazione. Più precisamente, se la persona ha fatto domanda di protezione internazionale, essa sarà indirizzata, in base alle sue caratteristiche soggettive e/o al Paese di provenienza, verso una procedura accelerata (che potrà svolgersi in frontiera ovvero sul territorio) o verso una procedura ordinaria (che comporta necessariamente il diritto di ingresso sul territorio).

Se, invece, il cittadino di Paese terzo non ha presentato istanza di protezione, e ad esito degli accertamenti non ha diritto a permanere sul territorio, esso sarà indirizzato verso la procedura di rimpatrio di cui alla dir. 2008/115. Tali soggetti potrebbero ricadere nella sfera soggettiva dell'eccezione di cui all'art. 2(2)(a) della Direttiva Rimpatri, poiché rispondenti alla categoria dei «cittadini di Paesi terzi fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro»²⁹. Ad essi, dunque, potrà applicarsi l'art. 14 CFS, ossia, il rifiuto di ingresso e il conseguente respingimento immediato³⁰.

Come accennato, gli accertamenti si rivolgono ai migranti irregolari e ai richiedenti asilo indistintamente³¹. L'assimilazione dei richiedenti protezione alla categoria degli *unauthorised entrant* ci sembra ancora più evidente quando la stessa norma afferma che, sebbene i cittadini di Paesi terzi autorizzati a entrare in deroga ai requisiti di ingresso, a norma dell'articolo 6(5) CFS, *non* sono sottoposti agli accertamenti, quelli autorizzati a entrare in quanto richiedenti protezione internazionale sono invece sottoposti alle verifiche preliminari, indipendentemente dall'autorizzazione all'ingresso. Questa precarizzazione dello *status* di richiedente protezione, a nostro avviso, si colloca in alcuni spazi di discrezionalità che la stessa legislazione e giurisprudenza hanno lasciato, nel corso degli anni, agli Stati membri. In *ANAFE*, ad esempio, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha, infatti, affermato che il rilascio di un permesso o di una autorizzazione temporanea alla permanenza sul territorio (quale è, ad esempio, il permesso di soggiorno per richiesta asilo) «is an indication that it has not yet been determined whether the conditions for entry into the territory of the Schengen area or for the grant of refugee status have been met»³². In *Gnandi*, la stessa chiariva che il diritto di restare nello Stato membro nelle more della procedura di asilo non equivale ad un diritto ad ottenere un permesso di soggiorno e, dunque, soggiornare nello Stato membro, ma garantisce che lo *status* del richiedente protezione non sia equiparato a quello di un migrante in stato di irregolarità³³, proteggendolo, dunque, dal rischio di *refoulement*.

28. Occorre poi sottolineare come il reg. (UE) 2024/1356 espanda tale procedura oltre la frontiera esterna: l'art. 7 permette che gli accertamenti siano svolti sui cittadini di Paesi terzi irregolarmente soggiornanti anche all'interno del territorio, se attraversano una frontiera esterna per entrare nel territorio degli Stati membri in modo non autorizzato e non sono già stati sottoposti ad accertamenti in uno Stato membro. In questo caso la durata della procedura è ridotta a tre giorni.

29. Secondo la relazione di accompagnamento alla proposta della Commissione: «[...] Al termine degli accertamenti, la persona che è stata sottoposta ad essi diventa oggetto di una procedura di rimpatrio o di asilo, nel corso della quale vengono prese decisioni che possono essere soggette a controllo giurisdizionale, o è destinataria di un rifiuto d'ingresso».

30. Previsto nell'ordinamento italiano all'art. 10, co. 1, TUI.

31. Cfr. art. 5(2) reg. (UE) 2024/1356.

32. Corte giust., 4.6.2012, *ANAFE*, causa C-606/10, par. 68.

33. Corte giust., GC, 19.6.2018, *Gnandi*, causa C-181/16, par. 40.

Durante gli accertamenti, ai sensi dell'art. 6, i cittadini di Paesi terzi, a prescindere dalla presentazione di una eventuale domanda di protezione, non sono mai autorizzati a entrare nel territorio dello Stato membro. La disposizione lascia agli Stati la responsabilità di predisporre, nel loro diritto nazionale, norme che impongano allo straniero di rimanere a disposizione delle autorità, per evitare il "rischio di fuga". Nel conferire agli Stati membri libertà a riguardo, il regolamento non chiarisce il grado di restrizione fisica necessaria affinché lo straniero non entri sul territorio, che è tipicamente, peraltro, un motivo che giustifica il trattenimento³⁴.

È possibile presumere che ai richiedenti protezione internazionale continuino ad applicarsi le norme rilevanti (in materia di detenzione) della nuova Direttiva Accoglienza: ai sensi dei nuovi Regolamento Procedure e Regolamento Qualifiche, infatti, un cittadino di Paese terzo assume lo *status* di richiedente protezione a partire dalla manifestazione di volontà di presentare la relativa istanza³⁵, in linea con la giurisprudenza rilevante della Corte di Giustizia³⁶. Il trattenimento dei richiedenti protezione nelle more degli accertamenti potrebbe essere giustificato dall'art. 10(4)(b), della Direttiva Accoglienza, ai sensi del quale è possibile trattenere un richiedente a fini identificativi, ossia, per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza.

L'art. 2, par. 12, della nuova Direttiva Accoglienza, peraltro, definisce la "fuga" dei richiedenti protezione come «l'azione per cui un richiedente asilo non rimane a disposizione delle autorità». È dunque presumibile che su questi ultimi, a partire dalla fase degli accertamenti, debba incombere una limitazione della libertà di circolazione, e un obbligo di muoversi all'interno della sola zona di transito. La violazione di tale obbligo integra una "fuga", che a sua volta giustifica il trattenimento. L'art. 8(7) del Regolamento Accertamenti recita che le pertinenti norme in materia di trattenimento di cui alla Direttiva Rimpatri rilevano, durante gli accertamenti, nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che non hanno fatto domanda di protezione internazionale.

Allo stesso modo, non viene chiarita la questione delle strutture ove svolgere gli accertamenti: l'art. 8(1) del Regolamento, infatti, si limita ad affermare che gli accertamenti sono effettuati in qualsiasi «luogo adeguato e opportuno» presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze o, in alternativa, in altri luoghi all'interno del suo territorio³⁷.

L'impianto complessivo del regolamento, il suo scopo e, non da ultimo, gli elementi di ambiguità relativi al trattenimento, ci sembrano mostrare che, lungi dall'essere un nuovo strumento di gestione dei c.d flussi misti, gli accertamenti costituiscano una formalizzazione di procedure già esistenti presso le frontiere esterne dei Paesi frontalieri, ad esempio nelle

34. D. Thym, *Never-Ending Story? Political Dynamics, Legislative Uncertainties, and Practical Drawbacks of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in *Reforming the Common European Asylum System*, cit., p. 21 ss.

35. Ai sensi dell'art. 3(8) reg. (UE) 2024/1347 e 2(2) dir. (UE) 1346, un richiedente protezione è un «cittadino di Paese terzo o l'apolide che abbia fatto domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva».

36. Corte giust., GC, 2.10.2018, *Ministerio Fiscal*, causa C-207/16. La Commissione ha chiarito che «L'applicazione della direttiva accoglienza ai richiedenti protezione nelle more degli accertamenti garantirà che gli accertamenti e le procedure di frontiera in materia di asilo e rimpatrio funzionino congiuntamente in un processo senza soluzione di continuità, nel rispetto di tutte le garanzie» (CE, *Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo*, p. 13).

37. Il Piano di attuazione comune elaborato dalla Commissione europea non sembra dissipare del tutto le ambiguità connaturate alla questione. Il documento sembra indicare una continuità con gli *hotspot*, quando si afferma che gli Stati membri dovranno individuare i luoghi presso i quali effettuare gli accertamenti e le procedure di frontiera. Se necessario, dovranno potenziare o costruire le infrastrutture necessarie, sulla base della capacità adeguata individuata congiuntamente alla Commissione. *Ibid.*

strutture *hotspot*³⁸. Anche le procedure *hotspot*, infatti, sono procedure “*pre-status*”, che riguardano sia i richiedenti protezione che i migranti irregolari. E, proprio come avvenuto con la disciplina dei luoghi e dei modi con cui svolgere gli accertamenti, nessun atto legislativo, a livello europeo, definiva cosa esattamente fossero i punti di crisi, né la loro regolamentazione, lasciando agli Stati membri frontaliere discrezionalità riguardo alla scelta delle strutture e alla loro disciplina, compresa quella della privazione della libertà personale nelle more delle procedure di identificazione e fotosegnalamento.

Infine, il Regolamento Accertamenti, a nostro avviso, ben esemplifica la menzionata «fuga dal diritto» che la nuova riforma esprime. L’esito degli accertamenti, ossia, la determinazione della procedura a loro successiva, infatti, non può essere oggetto autonomo di contestazione. L’art. 17(3) del regolamento prevede che le informazioni raccolte nel modulo possono essere riesaminate soltanto nell’ambito di un ricorso proposto avverso una decisione definitiva in tema di asilo o di rimpatrio. Tuttavia, le conseguenze sostanziali del modulo paiono ben più gravose di quelle generalmente esplicate da un atto endoprocedimentale. Ciò implica, in altri termini, che il cittadino di Paese terzo non potrà contestare il tipo di procedura nel quale sarà incanalato a conclusione degli accertamenti, e le relative informazioni potranno essere riesaminate, presumibilmente, solo all’esito dell’intera procedura di asilo, magari erroneamente avviata nella forma di una procedura accelerata. L’art. 17 attribuisce al cittadino di Paese terzo la facoltà di indicare eventuali inesattezze delle informazioni raccolte prima che siano trasmesse alle autorità competenti. L’ipotetica inesattezza così segnalata non comporta, tuttavia, la rettifica delle informazioni, ma solo che le autorità “registreranno” tale segnalazione.

In questo modo, gli accertamenti sembrerebbero essere inquadrati non già come fase a sé stante, ma come primo segmento delle procedure successive, nonostante la loro rilevanza nel determinare il regime giuridico al quale il cittadino di Paese terzo sarà assoggettato³⁹.

2.3. *Tra esclusione e contenimento: la procedura di asilo in frontiera e il rimpatrio alla frontiera*

A conclusione degli accertamenti, se il cittadino di Paese terzo ha manifestato la volontà di presentare istanza di protezione, egli sarà soggetto alla procedura di asilo ordinaria o, molto più probabilmente, accelerata di frontiera, prevista dal nuovo art. 43 del reg. (UE) 2024/1348, cd. Regolamento Procedure. Il nuovo strumento modifica l’assetto precedente in due modi: in primo luogo, rende la procedura di frontiera obbligatoria, in alcuni casi; inoltre, la formulazione di tali casi è tale da rendere, di fatto, la procedura obbligatoria nei confronti della maggioranza dei richiedenti asilo sottoposti preliminarmente agli accertamenti. I casi in cui la procedura è obbligatoria sono i seguenti:

i) se si ritiene che il richiedente abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti, o sussistono evidenti motivi per ritenere che il richiedente abbia nascosto un

38. G. Campesi, *Normalising the hotspot approach. An Analysis of the Commission’s Most Recent Proposals*, in (a cura di) S. Carrera, D. Curtis, A. Geddes, *Twenty Year Anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Firenze, 2020, p. 93 ss.; L. Jakulevičienė, *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedure at the EU external borders*, *eumigrationlawblog*, 27 ottobre 2020; ID, *Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact*, cit.

39. L. Jakulevičienė, *Eu screening regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges?*, in *EU Migration Law Blog*, 28 giugno 2024.

documento d'identità o di viaggio per evitare l'accertamento della sua identità o cittadinanza;

ii) se sussistono fondati motivi per considerare che il richiedente sia un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico degli Stati membri;

iii) infine, se il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20%⁴⁰.

I richiedenti protezione soggetti alla procedura di frontiera rimangono, allo stesso tempo, privi di autorizzazione all'ingresso: l'art. 54 afferma, infatti, che il richiedente non è autorizzato a entrare sul territorio dello Stato membro, e rimarrà un *unauthorised entrant* anche se trasferito «all'interno del territorio» per motivi legati alla procedura o per motivi di salute. La disposizione impone al richiedente di «soggiornare» in luoghi in prossimità della frontiera, senza indicare il grado di restrizione fisica cui il richiedente dovrà essere sottoposto nelle more della procedura di frontiera. Quanto al trattenimento, l'art. 10(4) della Direttiva Accoglienza, conferisce agli Stati membri la facoltà di trattenere il richiedente per decidere, nel contesto di una procedura di frontiera, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio (lett. d), salvo l'applicazione del principio di necessità e della valutazione caso per caso. Il richiedente sarà autorizzato all'ingresso solo se la procedura non è espletata entro il termine delle 12 settimane⁴¹.

In virtù dell'ambigua formulazione delle norme appena menzionate, è possibile presumere che il richiedente sarà, in via automatica, soggetto ad un certo grado di restrizione della sua libertà di circolazione. Nel caso di un diniego della domanda di asilo nel quadro della procedura di frontiera, l'impugnazione non ha effetto sospensivo⁴², e l'ingresso sul territorio continua a non essere autorizzato. Ne consegue che al richiedente non è attribuito un diritto a rimanere nello Stato nelle more del ricorso (salvo che per i minori stranieri non accompagnati)⁴³.

Se, poi, la domanda di asilo viene rigettata in via definitiva, i migranti saranno soggetti alla neoistituita procedura di rimpatrio alla frontiera, cui è dedicato un apposito regolamento di nuova elaborazione⁴⁴. Il rimpatrio alla frontiera si distingue dall'espulsione disciplinata dalla dir. 2008/115, per alcune ragioni. In primo luogo, esso segue una procedura più snella e semplificata, che comporta anche termini di esecuzione ridotti; inoltre, per il fatto che al cittadino di Paese terzo soggetto ad allontanamento è automaticamente inibita la libertà di movimento/circolazione sul territorio dello Stato membro. Ciò si evince dall'art. 4 del reg. (UE) 2024/1349, che dispone che il cittadino di Paese terzo soggetto a procedura di frontiera la cui domanda è stata respinta, non è autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro, nemmeno durante gli eventuali 15

40. Art. 45, che fa riferimento ai casi previsti all'art. 43 (1), quando ricorra una delle circostanze di cui all'art. 42 (1), lett. c), f) o j) reg. (UE) 2024/1356.

41. Art. 52(2) reg. (UE) 2024/1356.

42. Art. 68(3) reg. (UE) 2024/1356.

43. Cfr. S. Peers, *The new EU asylum laws, part 7: the new Regulation on asylum procedures*, in eumigrationlawblog, 28 aprile 2024. L'art. 68(4) dà la possibilità al ricorrente di presentare istanza per rimanere sul territorio durante il ricorso, sulla quale il giudice competente ha facoltà di decidere.

44. Per una disamina approfondita del regolamento sul rimpatrio alla frontiera, si veda M. Lanotte, *Il regolamento (UE) 2024/1349: l'ultimo tassello della "procedura di frontiera" previsto dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 4.2024.

giorni di partenza volontaria che gli possono essere accordati⁴⁵. L'art. 4(2) prevede un termine di 12 settimane per l'implementazione del rimpatrio alla frontiera, a partire dalla decisione negativa relativa all'istanza di protezione internazionale.

Durante le 12 settimane, in continuità con le fasi precedenti della procedura, il cittadino del Paese terzo è tenuto a soggiornare in un luogo sito alla frontiera esterna o in prossimità della stessa, ovvero in una zona di transito⁴⁶. Ai sensi dell'art. 5 del regolamento, gli Stati membri possono ricorrere al trattenimento solo come misura di ultima istanza, se risulta necessario sulla base di una valutazione individuale di ciascun caso e se altre misure meno coercitive non sono ritenute efficaci. È però anche consentito continuare a trattenere la persona che lo era già durante la procedura di asilo alla frontiera in tre circostanze: per impedirne l'ingresso; per realizzare tutta la fase operativa necessaria al rimpatrio; o, infine, per effettuare concretamente l'allontanamento della persona dal territorio. Se il cittadino di Paese terzo non si trovava in stato di trattenimento, lo Stato membro potrà ricorrere alla misura esclusivamente nei seguenti casi: se sussiste un rischio di fuga ai sensi della dir. 2008/115, se lo straniero evita o ostacola la preparazione del rimpatrio o se rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. La durata massima del trattenimento è di 12 settimane prorogabili, in «situazioni di crisi»⁴⁷, per un massimo di ulteriori 6 settimane.

L'art. 4(6) del regolamento sul rimpatrio alla frontiera dispone che qualora lo Stato membro decida di applicare il respingimento immediato ai sensi dell'art. 14 CFS, congiuntamente all'art. 2(2), lett. a), della Direttiva Rimpatri, il livello di trattamento deve essere conforme all'art. 4(4) della direttiva stessa, ed equivalenti a quelli previsti dalle norme rilevanti del regolamento in oggetto⁴⁸. Ciò implica che qualora gli Stati membri ricorrano all'art. 14 CFS, il trattenimento del richiedente dovrà essere conforme agli standard posti dal regolamento sul rimpatrio alla frontiera, e sarà sottratto alla discrezionalità normalmente accordata agli Stati membri quando applicano l'art. 14 CFS⁴⁹.

In conclusione, esaminato brevemente il contenuto dei regolamenti su accertamenti e procedure di frontiera, ci pare di poter affermare che la pietra miliare del nuovo regime di esclusione sia la finzione di non ingresso, sebbene tale nozione non venga mai chiaramente definita nei regolamenti esaminati. Le conseguenze dell'attivazione di una simile finzione sono però evidenti: da un lato, la creazione di una nuova categoria di soggetti perennemente sottoposti a misure privative della libertà personale, o della libertà di movimento, e il cui accesso ai diritti fondamentali appare indebolito; dall'altro, l'estensione della frontiera all'interno del territorio, quando si prevede che il trasferimento nel territorio, per qualunque esigenza, non equivale a una autorizzazione all'ingresso o, ancora, nel disporre gli accertamenti dei soggetti «all'interno del territorio».

45. Salvo che sussista un rischio di fuga e la domanda nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera sia stata respinta per manifesta infondatezza o la persona interessata rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale degli Stati membri. Si prevede che la persona consegni alle autorità competenti qualsiasi documento di viaggio valido in suo possesso per il tempo necessario a evitare la fuga.

46. Oppure in «altri luoghi sul proprio territorio», quando lo Stato membro non sia in grado di provvedere nelle zone di frontiera.

47. Così come definite dall'art. 1, par. 4, del “nuovo” regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo.

48. Nello specifico, agli artt. 4(2)2 e 5(4) reg. (UE) 2024/1349.

49. La procedura di rimpatrio alla frontiera, dunque, non sostituisce quella di respingimento ex art. 14 CFS, ma si applica soltanto a quei cittadini di Paesi terzi che hanno richiesto la protezione internazionale e hanno ricevuto un diniego a seguito di procedura accelerata di frontiera.

Una seconda considerazione di ordine generale è quella secondo cui il regime «di frontiera» generalizzi e formalizzi diverse procedure precedentemente residuali e non del tutto codificate a livello legislativo dell'Unione. In primo luogo, infatti, la procedura di asilo alla frontiera sarà applicata alla maggior parte dei richiedenti protezione; inoltre, nell'introdurre la procedura di rimpatrio alla frontiera, il diritto dell'Unione sottrae, almeno in parte, la discrezionalità lasciata agli Stati membri nell'applicare il respingimento immediato ai richiedenti protezione denegati alla frontiera. Nel farlo, impone agli Stati membri di ricorrere a una procedura di rimpatrio semplificata rispetto all'espulsione e al regime della Direttiva Rimpatri, che sarà invece applicata *in toto* solo ai richiedenti denegati nell'ambito della procedura ordinaria di asilo. L'esclusione si accompagna, così, ad una ulteriore farraginosità e confusione delle procedure applicabili, posto che con il nuovo regime si moltiplicano i diversi percorsi verso cui può essere indirizzato il richiedente asilo, e le regole applicabili al rimpatrio dei migranti irregolari, creando così anche distinti ordini e gerarchie all'interno dei gruppi di persone migranti, come già avvenuto ad esempio con l'approccio *hotspot*⁵⁰.

3. Le molte vie dell'esclusione: l'esternalizzazione nel nuovo Patto

L'estensione della frontiera, tendenza da noi individuata nel quadro del nuovo Patto, si manifesta anche attraverso i riferimenti, nei testi legislativi, alla c.d. dimensione esterna dell'approccio globale alla migrazione, realizzata attraverso, *inter alia*, quella che in dottrina è stata chiamata "esternalizzazione" delle frontiere europee. Il termine esternalizzazione è, chiaramente, un concetto-ombrello complesso e composito, che racchiude molteplici significati, e può essere definito come «the process of shifting functions that are normally undertaken by a state within its own territory so that they take place, in part or in whole, outside its territory»⁵¹. Accogliamo, in questo lavoro, una definizione più ampia del concetto, come l'insieme delle azioni economiche, giuridiche, militari, culturali, volte ad impedire o ad ostacolare che i migranti possano entrare nel territorio di uno Stato al fine di usufruire delle garanzie previste in tale Stato. Tali azioni possono essere volte a rendere legalmente e sostanzialmente inammissibili il loro ingresso o una loro domanda di protezione sociale e/o giuridica⁵².

Diversamente da altre strategie di deterrenza⁵³, l'esternalizzazione ha l'obiettivo di eludere la responsabilità che invece deriva dal contatto tra le persone e il territorio dello Stato o le sue autorità, attraverso forme di cooperazione diretta o indiretta, o accordi con Paesi terzi che includono condizionalità legate al controllo dei flussi migratori in uscita. Nel caso dell'esternalizzazione, dunque, l'esclusione avviene in modo "radicale", in quanto il suo

50. A. Sciarba, *Categorizing migrants by undermining the right to asylum. The implementation of the «hotspot approach» in Sicily*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, 2017, 10(1), pp. 97-120. Sulla creazione di distinte categorie di migranti e richiedenti asilo più o meno 'meritevoli' di accedere alla protezione in base al Paese di provenienza, si rimanda a L. Fekete, *The deportation machine: Europe, asylum and human rights*, in *Race and Class*, 2005, 47(1), pp. 64-78.

51. E. Xanthopoulou, *Mapping EU Externalisation Devices through a Critical Eye*, in *European Journal of Migration and Law*, 1.2024, p. 109.

52. ASGI, *L'esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti: politiche migratorie dell'Unione europea ed effetti giuridici*, 2019, p. 3.

53. T. Gammeltoft-Hansen, J.C. Hathaway, cit.

obiettivo è precisamente quello di evitare che si configuri giurisdizione statale e dunque eventuale responsabilità dello Stato⁵⁴.

Il coinvolgimento dei Paesi terzi era già stato avviato con la GAMB (2005)⁵⁵, che peraltro introduceva un tipo di cooperazione basata su strumenti informali, ossia, accordi nati e conclusi al di fuori dei normali procedimenti per la conclusione degli accordi internazionali, con la conseguenza che non sono assoggettati al controllo politico del Parlamento europeo, né al preventivo parere della Corte di giustizia⁵⁶. Questo approccio ha avuto una ulteriore legittimazione nell'Agenda europea del 2015⁵⁷, che sottolineava la necessità che la gestione del fenomeno migratorio fosse basata anche sull'azione esterna. Il pacchetto di riforme recentemente approvate non contiene uno strumento espressamente dedicato ad un quadro comune per la cooperazione con i Paesi terzi. Tuttavia, sono aumentati i riferimenti alla "dimensione esterna" del controllo dei flussi migratori, sia nel documento che annunciava il Patto, che negli atti legislativi adottati. Ci si riferisce in particolare, al reg. (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e delle migrazioni (di seguito, anche RAMM) e al reg. (UE) 2024/1348 in materia di procedure. In tal senso, come osservato in dottrina⁵⁸, il nuovo Patto «non fa che reiterare quanto già fatto in precedenza, e cioè utilizzare l'azione esterna in materia di asilo e immigrazione per fini interni, e cioè la riduzione del numero di arrivi in Europa»⁵⁹.

Come accennato, nell'ambito degli strumenti legislativi concretamente approvati, ci sembra importante menzionare i riferimenti alla cooperazione con i Paesi terzi nella RAMM e l'espansione dell'utilizzo del concetto di Paese sicuro nel Regolamento Procedure.

3.1. I riferimenti all'esternalizzazione nella RAMM

Il Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione contiene numerosi riferimenti alla cooperazione con i Paesi di origine e di transito. L'atto mira a stabilire un «approccio globale» alla gestione dell'asilo e della migrazione, che tenga conto delle componenti «interne» ed «esterne» del fenomeno: le prime sono quelle relative alla individuazione delle

54. A. Liguori, *Migration Law and the Externalization of Border Controls*, Routledge, Londra, 2019, p. 18; ID, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 1.2021, p. 677 ss.; A. Fazzini, *L'esternalizzazione delle frontiere e la responsabilità degli Stati europei. Il caso Italia-Libia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 107 ss.; P. De Pasquale, *L'esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei diritti dei migranti dell'Unione europea e degli Stati membri nel Mediterraneo*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2.2024, p. 183 ss.

55. COM(2011) 743 def.

56. A. Liguori, cit.; D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, in questa *Rivista*, 3.2016, p. 9 ss. Il Nuovo patto sembra ratificare le prassi di esternalizzazione già da anni avviate da Unione e Stati membri col fine di inibire o bloccare le partenze a partire dai Paesi di origine e/o di transito e facilitare le riammissioni con appositi accordi bilaterali o interstatali. Ci si riferisce, ad esempio, al *Memorandum* di Intesa Italia-Libia, quello tra l'Unione e la Tunisia, e l'accordo UE-Turchia, nonché all'istituzione dell'EU Trust fund per l'Africa, nel cui quadro l'immigrazione ha rivestito un ruolo centrale, anche attraverso le c.d. clausole di condizionalità. L'approccio basato sul sistema di condizionalità era, inoltre, già stato inglobato nella riforma del codice dei visti, attraverso l'inserimento dell'art. 25-bis, che lega la liberalizzazione dei visti con i Paesi terzi alla loro efficiente cooperazione con gli Stati membri in tema di immigrazione e, specificamente, sulla riammissione di cittadini di Paesi terzi in stato di irregolarità, valutata annualmente dalla Commissione.

57. Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, COM(2015) 240 final, 13 maggio 2015.

58. A. Liguori, cit.

59. Per una panoramica sul fenomeno si veda G. Ovacik, T. Spijkerboer, *Special Issue: Asylum for Containment: The contradictions of European external asylum policy*, in *European Journal on Migration and Law*, 2.2024.

responsabilità tra Stati membri per l'esame della domanda di asilo⁶⁰; le seconde si riferiscono alla cooperazione con gli Stati terzi, da realizzarsi attraverso partenariati strategici in ambiti quali la riammissione e la risoluzione delle cause e dei fattori alla base della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati⁶¹.

Le componenti esterne dell'approccio globale alla migrazione sono definite nel dettaglio all'art. 5 del regolamento. Secondo la norma, l'Unione e gli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze, «promuovono e instaurano partenariati mirati e reciprocamente vantaggiosi, nel pieno rispetto del diritto internazionale e dell'Unione e sulla base del pieno rispetto dei diritti umani, e favoriscono una stretta cooperazione con i Paesi terzi interessati a livello bilaterale, regionale, multilaterale e internazionale». L'obiettivo di una tale azione è in linea con quello che permea l'intero pacchetto di riforme, di distinguere le persone ritenute meritevoli di protezione e quelle che, al contrario, non ne hanno diritto.

In particolare, ai sensi del regolamento, tale politica di cooperazione perseguirebbe due fini principali. Uno, decisamente minoritario, è quello di promuovere la migrazione legale e i percorsi legali per i cittadini di Paesi terzi che necessitano di protezione internazionale e per coloro che sono altrimenti ammessi a soggiornare legalmente negli Stati membri⁶². Il secondo, si focalizza sulla gestione e la prevenzione della migrazione irregolare, attraverso azioni in alcuni settori ritenuti chiave. Viene data priorità al sostegno ai Paesi partner che ospitano un gran numero di migranti e rifugiati nell'ottica di migliorare le loro capacità operative di gestione della migrazione, dell'asilo e delle frontiere, e al mantra della lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. Si fa poi un riferimento molto blando alla necessità di affrontare le c.d. cause profonde e i fattori alla base della migrazione irregolare. Quanto alle persone già presenti sul territorio, il testo pone l'accento sulla necessità di "migliorare" e rendere effettivi il rimpatrio, la riammissione e la reintegrazione effettivi, garantendo al contempo la piena attuazione della politica comune in materia di visti.

Gli strumenti attraverso i quali garantire il funzionamento della componente esterna dell'approccio globale sono indicati nella prima parte del regolamento. In particolare, l'art. 6, rubricato «principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità», al suo paragrafo 3 contiene un elenco non tassativo di componenti del pacchetto di strumenti permanenti di sostegno dell'UE in materia di migrazione, che ricomprendono anche le misure volte ad agevolare le attività di rimpatrio e reintegrazione, anche attraverso la cooperazione con i Paesi terzi (lett. e) e il sostegno a politiche migratorie nei Paesi terzi efficaci e basate sui diritti umani (lett. i).

L'adeguata implementazione delle misure ricadenti nella componente esterna dell'approccio globale andrà a costituire, inoltre, un criterio di valutazione della «situazione

60. Per un esame di questi profili, si vedano, tra gli altri, F. Maiani, *The new Solidarity Mechanism: the right "insurance scheme" for the CEAS?*, in *Series of the Odysseus Blog on the Pact on Migration and Asylum*, 27.8.2024, F. De Bruyker, *The New European Solidarity Mechanism: Towards a Fair Sharing of Responsibility Between Member States?*, in *European Policy Centre Commentary*, settembre 2024, G. Morgese, *Nuovo Patto Ue su migrazione e asilo: una solidarietà flessibile, poco incisiva, inutilmente complessa*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, n. 4.2024, pp. 936-938.

61. Considerando n. 5 reg. (UE) 2024/1351.

62. Su cui: Pitrone, *Le vie legali di ingresso nell'Unione europea: principali novità e prospettive*, in *Quaderni AISDUE*, 4.2024; G. Morgese, *Limitati sviluppi del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 283.

migratoria generale», e dei rischi collegati alla sussistenza di una a «pressione migratoria»⁶³, situazioni che possono giustificare l'attivazione di misure di solidarietà tra gli Stati UE. La Commissione, nel valutare annualmente tali elementi, tiene conto, tra le altre cose, anche del livello di cooperazione tra lo Stato interessato e i Paesi terzi, in particolare nel settore dei rimpatri e delle riammissioni⁶⁴, della situazione geopolitica nei Paesi terzi, di eventuali situazioni di strumentalizzazione dei migranti, e delle informazioni provenienti dal processo di liberalizzazione dei visti e dai dialoghi con i Paesi terzi.

Infine, la cooperazione con i Paesi terzi in materia di inibizione delle partenze e rimpatri entra a far parte della riserva annuale di solidarietà ex art. 56, nel più generale quadro del meccanismo di solidarietà predisposto al titolo IV del regolamento. In particolare, ai sensi dell'art. 56(2)(b), i contributi finanziari che gli Stati membri mettono a disposizione della riserva annuale potranno andare anche a fornire sostegno ad azioni dello Stato membro nei Paesi terzi, o in relazione a essi. Su questa base, lo Stato membro beneficiario della quota di riserva annuale di solidarietà attuerà determinate azioni nei Paesi terzi, attraverso la predisposizione di progetti destinati a scopi quali il sostegno ai sistemi di accoglienza o a programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione dei migranti rimpatriati e delle loro famiglie.

Il Piano di attuazione presentato dalla Commissione contiene alcuni elementi più dettagliati, che rivelano le intenzioni dell'istituzione europea rispetto alle concrete azioni che l'Unione e i suoi Stati potranno mettere in campo. Il documento sottolinea come la cooperazione in tema di migrazione sia parte integrante della politica europea di vicinato e dello strumento di assistenza pre-adesione: si pensi, ad esempio, al cambio di approccio della Commissione nei confronti dei Paesi della rotta balcanica nell'ottica di contenimento dei flussi migratori⁶⁵. Inoltre, il Piano fa esplicito riferimento ai partenariati strategici già conclusi con Tunisia, Mauritania, Egitto, presentandoli come esempio di cooperazione da perseguire, sebbene in dottrina sia stato posto l'accento sui possibili rischi e sulle criticità che emergono dagli accordi, sia con riferimento al trattamento delle persone migranti, sia rispetto ai rapporti tra l'UE e gli Stati terzi⁶⁶. Preme, infine, osservare che la cooperazione tra Stati membri e Paesi terzi, sia in materia di rimpatri, che in quella più generale della gestione della mobilità e inibizione degli arrivi, diviene una condizione necessaria per beneficiare della riserva di solidarietà (*supra*). In tal modo, dimensione interna ed esterna divengono

63. L'art. 10 del regolamento distingue le tre ipotesi in cui uno Stato membro sia esposto: i) ad un rischio di pressione migratoria; ii) ad una situazione di pressione migratoria; iii) ad una situazione migratoria significativa. In base alla diversa situazione in cui si trova lo Stato, la Commissione e gli altri Stati membri dovranno rispondere in modo diversificato. Si veda G. Morgese, 2024, cit.

64. Anche tenendo conto della relazione annuale conformemente all'articolo 25-bis del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (36), con i Paesi terzi di origine e di transito, i Paesi di primo asilo e i Paesi terzi sicuri quali definiti nel regolamento (UE) 2024/1348.

65. *Ex multis*, F. Pastore, *From Source to Corridor: Changing Geopolitical Narratives about Migration and EU-Western Balkans Relations*, in R. King, N. Oruc, *Migration in the Western Balkans*, Routledge, Londra, 2020, pp. 20-36.

66. Ad. es. M. Giuffré, C. Denaro, F. Raach, *On 'Safety' and EU Externalization of Borders: Questioning the Role of Tunisia as a "Safe Country of Origin" and a "Safe Third Country"*, in *European Journal of Migration and Law*, 2024, 24(4), pp. 570-599; F. Raach, H. Sha'ath, *Tunisia-EU Cooperation in Migration Management: From Mobility Partnership to Containment*, in (a cura di) S. Carrera, E. Karageorgiou, G. Ovacik, N.F. Tan, *Global Asylum Governance and the European Union's Role. International Perspectives on Migration*, 2025, Springer, Cham; A. Fazzini, cit.; F. Casolari, *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea e accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto all'immigrazione irregolare*, in questa *Rivista*, 1.2018; V. Zambrano, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori. Considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom, Security and Justice. European Legal Studies*, 1.2019, p. 119 ss.

sempre più interconnesse e reciprocamente funzionali alla gestione complessiva del fenomeno migratorio. Come osservato in dottrina, questa scelta del legislatore rischia di amplificare i numerosi rischi connessi all'esternalizzazione, quali l'irrigidimento e la militarizzazione delle frontiere dei Paesi terzi, rendendo i viaggi più rischiosi⁶⁷.

3.2. *Il potenziamento del concetto di Paese terzo sicuro*

Nel quadro della c.d. dimensione esterna delle migrazioni, e del crescente coinvolgimento dei Paesi terzi nella gestione del fenomeno, intendiamo enfatizzare ciò che ci sembra un potenziamento del concetto di Paese sicuro, nelle sue diverse articolazioni, e, dunque, delle sue conseguenze sullo *status* dei cittadini stranieri specialmente dei richiedenti protezione internazionale. Preme innanzitutto chiarire il nesso che, a nostro avviso, intercorre tra l'esclusione e il ricorso a tali categorie. Da un lato, l'espansione di tali istituti, ad avviso di alcuni, funge da compensazione alla difficoltà giuridica e materiale di realizzare quelle forme di coinvolgimento degli Stati extra UE nelle strategie di contenimento dei flussi migratori⁶⁸. Dall'altro, in dottrina è stato anche messo in evidenza che proprio il trasferimento di alcune funzioni verso i Paesi terzi ha comportato l'accresciuto utilizzo di tali concetti⁶⁹.

Un'ulteriore precisazione, tuttavia, è necessaria in ordine alla attinenza dei tre istituti con l'esternalizzazione da noi descritta. In dottrina, infatti, la categoria del Paese terzo sicuro (PTS) è stata più agevolmente ricondotta all'esternalizzazione, in quanto la designazione sovente è alla base di accordi di varia natura, di riammissione o di *resettlement*, con gli Stati terzi. Chiaro esempio è quello della Dichiarazione tra UE e Turchia⁷⁰. Più scivoloso è, invece, il legame tra gli altri due istituti, ossia, quello di Paese di origine sicuro (POS) e Paese di primo asilo, e l'esternalizzazione, pure, in ogni caso, riconosciuto dalla dottrina⁷¹. Per tale ragione, abbiamo deciso di focalizzarci sul primo (PTS), dando conto solo sommariamente degli altri due.

Nel diritto dell'Unione, come noto, esistono tre categorie di Paese sicuro, ossia, quella di «Paese terzo sicuro», quella di «Paese di origine sicuro», e infine, il «Paese di primo asilo»⁷². Le conseguenze giuridiche di tali concetti sono diverse e si indirizzano alla procedura di protezione internazionale. A norma della dir. 2013/32, l'istituto del Paese terzo sicuro incide sull'ammissibilità della domanda di protezione, quello di Paese di origine sicuro, diversamente, giustifica il ricorso ad una procedura accelerata, mentre la categoria del Paese

67. F. Buonmenna, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Quaderni AISDUE*, 4.2024, p. 31; M.C. Carta, *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*, 4.2024, p. 5.

68. EPRS, *Safe third country concept in the EU Pact on Migration and Asylum*, dicembre 2024, p. 1.

69. E. Milazzo, A. De Leo, *Responsibility sharing or shifting? Implications of the New Pact for future EU cooperation with third countries*, EPC, 2024, p. 5.

70. M. Garlik, *Externalisation of international protection: UNHCR's perspective*, in *Forced Migration Review*, 68, 4-6, 2021, p. 6; UNHCR, *Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, aprile 2018, p. 1; S. Nicolosi, *Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law*, in *Netherlands International Law Review*, 71.2024, p. 7.

71. E. Milazzo, A. De Leo, cit. p. 5; M. Garlik, cit., p. 6.

72. Sul secondo e il terzo concetto sono intervenute delle recenti sentenze della Corte giust., in particolare: sentenza del 4.10.2024, C-143/23; sentenza del 4.10.2024, C-146/22.

di primo asilo permette allo Stato di allontanare un richiedente verso un Paese terzo nel quale ha già, o potrebbe ottenere, la protezione internazionale e dove la sua sicurezza non è minacciata.

Il nuovo Regolamento Procedure interviene sulla disciplina dei menzionati istituti, fornendo maggiori dettagli sulla loro applicazione e, in taluni casi, ampliando la possibilità per gli Stati di farvi ricorso. I concetti qui in esame sono disciplinati al capo V del regolamento. Innanzitutto, l'art. 57 definisce il concetto di «protezione effettiva» fornita in un Paese terzo⁷³, che sussiste quando il Paese ha ratificato e rispetta la Convenzione di Ginevra, anche qualora faccia ricorso alle deroghe o limitazioni autorizzate a norma della stessa. In caso di limitazioni geografiche previste dal Paese terzo (chiaro il riferimento alla Turchia), l'esistenza di una protezione per le persone che non rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra è valutata in base a ulteriori criteri specificati al par. 2 dell'art. 57. Nello specifico, la protezione si intende comunque come effettiva quando i migranti sono autorizzati a rimanere nel territorio del Paese terzo in questione; hanno accesso a mezzi di sussistenza sufficienti a mantenere un tenore di vita adeguato rispetto alla situazione generale dello Stato terzo; hanno accesso alle prestazioni sanitarie, al trattamento essenziale delle malattie, e all'istruzione; e, infine, la protezione effettiva resta disponibile finché non sia possibile trovare una soluzione duratura.

Rispetto alla definizione di Paese terzo sicuro (PTS), la nuova disciplina si discosta da quanto precedentemente previsto dalla dir. 2013/32. In particolare, l'art. 59(2), dà la possibilità, a livello dell'Unione e agli Stati membri, di designare come sicuro anche il Paese in cui non tutte le parti del territorio, o tutte le categorie di soggetti possano considerarsi sicure. Sarà possibile ricorrere a tale concetto se un Paese è stato designato come sicuro a livello dell'Unione oppure per specifici richiedenti, sia a livello nazionale che dell'Unione, se sono soddisfatte le condizioni di cui al par. 2⁷⁴. Inoltre, resta ferma, ai sensi del considerando 52, la necessità che il rigetto di una domanda in quanto inammissibile sulla base del concetto di Paese terzo sicuro dovrebbe essere basato su una valutazione individuale delle circostanze particolari del richiedente, compresi eventuali elementi presentati da quest'ultimo che spieghino il motivo per cui detti concetti non sarebbero applicabili nel suo caso. Infine, il rigetto per inammissibilità della domanda di protezione è possibile solo se vi sono indicazioni che il Paese terzo concretamente riammetterà il richiedente sul suo territorio⁷⁵. Diversamente, la domanda di protezione dovrà essere esaminata secondo la procedura ordinaria.

Similmente a quanto previsto dalla disciplina attualmente in vigore, sarà consentito ricorrere alla categoria di PTS solo ove il richiedente non possa fornire elementi che giustificano il motivo per cui il concetto di Paese terzo sicuro non è applicabile nei suoi confronti, nel quadro della summenzionata valutazione individuale, e il richiedente abbia

73. Ai sensi del considerando 51, i criteri di protezione effettiva di cui al presente regolamento, l'accesso a mezzi di sussistenza sufficienti a mantenere un tenore di vita adeguato dovrebbe essere inteso come comprendente l'accesso ad alimenti, vestiario, alloggio o rifugio e il diritto di esercitare un'attività lavorativa retribuita, ad esempio attraverso l'accesso al mercato del lavoro, a condizioni non meno favorevoli di quelle applicabili ai cittadini stranieri del Paese terzo generalmente nelle stesse circostanze.

74. Sul concetto, si veda B. Osso, *Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: Borders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization*, in *International Journal of Refugee Law*, 2023, 3(35); D. Thym, *Expert Opinion on Legal Requirements for Safe Third Countries in Asylum Law and Practical Implementation Options*, aprile 2024.

75. Sul punto è intervenuta una recente sentenza della Corte di giustizia, con riferimento specifico alla Turchia; cfr. Corte giust., 4.10.2024, C-134/23, in cui si afferma che le istanze di protezione non potranno essere giudicate inammissibili se il Paese terzo non riammette concretamente il richiedente o se, più in generale, la riammissione non è realizzabile.

con il Paese terzo in questione un legame in virtù del quale sarebbe ragionevole che vi si recasse. Tale ultima nozione di «legame col Paese terzo», già criticata da diverse organizzazioni⁷⁶, non è ulteriormente definita nel regolamento, che lascia quindi agli Stati membri una certa discrezionalità nel determinare i criteri che dimostrano suddetta connessione nel loro diritto nazionale. Il considerando 48 indica quali possibili elementi coadiuvanti tale «connessione» la presenza di familiari oppure il fatto che il richiedente vi abbia in precedenza soggiornato o vi si sia stabilito⁷⁷.

Quanto al concetto di Paese di origine sicuro (POS), esso è disciplinato all'art. 61 del regolamento, che stabilisce che «Un Paese terzo può essere designato Paese di origine sicuro a norma del presente regolamento soltanto se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono persecuzioni [...] né alcun rischio reale di danno grave». Il par. 2 della norma prevede che, come nel caso del PTS, sarà possibile designare un Paese terzo come Paese di origine sicuro anche con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili⁷⁸.

Avendo illustrato le linee direttrici legate all'esternalizzazione, ci sembra di poter trarre alcuni spunti di riflessione sui rischi e le implicazioni che questa comporterà in relazione alla tutela degli stranieri e dei richiedenti asilo in particolare. Con riguardo alla presumibile proliferazione degli accordi con i Paesi terzi, una delle questioni maggiormente problematiche è legata alla loro informalità e alle garanzie di protezione dei diritti fondamentali⁷⁹. I vantaggi di un tale assetto sono chiaramente legati alla flessibilità, così

76. ECRE, *Debunking the "Safe third country" myth*, 2017; UNHCR, *Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, aprile 2018.

77. Rileva, in tal senso, la decisione della Corte di giustizia nella causa C-564/18 (sentenza del 19 marzo 2020), in cui la Corte ha perimetrato il concetto di "soggiorno" nello Stato terzo, nel senso in cui soggiorni di breve durata non rientrerebbero nella definizione e non sarebbero dunque sufficienti a stabilire la connessione necessaria tra il richiedente e il Paese terzo. Sul punto anche: E. Milazzo, A. De Leo, cit., p. 8.

78. Cfr. considerando 80. EPRS, *Safe country of origin concept in EU asylum law*, maggio 2024; EUAA, *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, dicembre 2022; cfr. A. Pirrello, *Paesi di origine: sicuri che siano sicuri?*, in *ADiM Blog, Editoriale*, luglio 2024. La questione della designazione con possibili eccezioni territoriali o personali è stata l'oggetto di un dibattito in Italia, che ha, invero, poi trascorso la concreta questione del caso investendo altri problemi più strutturali e "politici". Quanto alla designazione con eccezioni di parte del territorio, la Corte di giustizia è di recente intervenuta sul tema, negando tale possibilità, almeno riguardo alla attuale direttiva procedure, nella causa C-406/22, sentenza del 4 ottobre 2024. Quanto alla designazione con l'esclusione di determinate categorie di persone, i Tribunali di Roma (4 novembre 2024) e Bologna (25 ottobre 2024) hanno di recente proposto rinvio pregiudiziale alla Corte, proprio sulla base della sentenza della Corte del 4 ottobre 2024. Il Tribunale di Roma chiede alla Corte di chiarire se il diritto UE debba essere interpretato nel senso che un Paese terzo non possa essere definito sicuro «qualora vi siano categorie di persone per le quali esso non soddisfa le condizioni sostanziali di tale designazione, enunciate nelle direttive Ue». Da ultimo, la Cassazione si è espressa sul tema attraverso una "ordinanza interlocutoria", con la quale ha sostanzialmente ritenuto che debba escludersi la piena equivalenza tra eccezioni geografiche o personali, non essendoci "perfetta simmetria" tra le due. (cfr. Corte di cassazione, ordinanza n. 22146 del 30 dicembre 2024). Per un'analisi dettagliata delle vicende e della posizione della Cassazione, si veda M. Savino, *Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne*, *ADiM Blog, Editoriale*, dicembre 2024; F.L. Gatta, *Intrigo internazionale: il complesso intreccio giurisprudenziale sulla nozione di «Paese sicuro» tra Roma, Lussemburgo e Strasburgo*, in *SIDI Blog*, 19 gennaio 2025. Sui POS si veda anche C. Siccardi in questo numero della *Rivista*, nonché G. Perin, *Se questo è un Patto. Prime riflessioni a seguito dell'approvazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Questione Giustizia*, luglio 2024, p. 35.

79. Mentre gli accordi formali creano diritti e obblighi, quelli informali, che non ricadono nel quadro del diritto internazionale, creano delle "aspettative legittime" E. Frasca, E. Roman, *The Informalisation of EU Readmission Policy*:

come alla possibilità di una rapida rinegoziazione dei loro termini. Tuttavia, tali accordi coinvolgono sempre più profili, che non si limitano ad appaltare la sola gestione delle frontiere, ma anche quella del fenomeno in senso più ampio, sino a coinvolgere questioni quali l'asilo, il sistema di accoglienza e quello di detenzione. L'informalità comporta, inoltre, conseguenze negative in termini di certezza del diritto, assenza di trasparenza nell'implementazione degli accordi, e, dunque, rispetto dei diritti fondamentali dei migranti.

Quanto alle categorie dei Paesi sicuri, le questioni più critiche ci sembra attengano a due profili. Il primo, attiene alle conseguenze giuridiche di una tale designazione sui richiedenti protezione. Quanto al PTS, la prima e più evidente è quella dell'omesso esame nel merito della domanda, che comporta il rischio che persone con elevate possibilità di ottenere la protezione ne siano escluse, con evidenti rischi di violazione del principio di *non-refoulement* e del diritto di asilo, riconosciuto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Relativamente al POS, l'accelerazione della procedura di asilo, che chiaramente comporta una compressione dei tempi e delle garanzie procedurali. Ciò provoca, a sua volta, il rischio che la valutazione dei presupposti della protezione sia meno accurata. Il secondo, si riferisce alle modalità di designazione di un Paese terzo in quanto sicuro, non sempre trasparenti, e al margine del sindacato del giudice su tale designazione⁸⁰.

4. Disciplinare: lo stretto rapporto tra doveri e sanzioni imponibili ai richiedenti asilo

Pur essendosi concentrata soprattutto sulla gestione delle frontiere esterne e sull'istituzionalizzazione della «procedura integrata di frontiera», la riforma del sistema comune di asilo realizzata con il Patto europeo ha innovato in maniera significativa anche le norme in materia di procedure e di accoglienza dei richiedenti asilo.

I «miglioramenti strutturali» apportati al SECA dal nuovo Regolamento Procedure (il già più volte citato reg. (UE)2024/1348) e dalla nuova Direttiva Accoglienza (dir. (UE)2024/1346) affondano la loro legittimità sul fatto che le «disparità significative» tra gli Stati quanto alle procedure usate, ai tassi di riconoscimento e alle condizioni materiali di accoglienza sono «fattori determinati dei movimenti secondari»⁸¹. La convergenza dei sistemi nazionali verso una procedura «comune» di riconoscimento e revoca della protezione internazionale, e l'armonizzazione delle regole in materia di accoglienza dovrebbero quindi garantire «una distribuzione più equa dei richiedenti asilo in Europa»⁸².

Ci pare, al contempo, che l'obiettivo della limitazione dei movimenti secondari dei richiedenti asilo venga oggi perseguito principalmente tramite l'imposizione di nuovi limiti alla libertà di circolazione sul territorio, e l'estensione degli obblighi imposti ai destinatari

Eclipsing Human Rights Protection Under the Shadow of Informality and Conditionality, in *European Papers*, 8.2023, p. 931 ss.; C. Favilli, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in *Questione Giustizia* 1.2020; C. Molinari, *The EU and its Perilous Journey Through the Migration Crisis: Informalisation of the EU Return Policy and Rule of Law Concerns*, in *European Law Review*, 6.2019, p. 842 ss.

80. Cfr. A. Pirrello, *Paesi di origine. Sicuri che siano sicuri?*, in *ADiM Blog*, luglio 2024. La Corte di cassazione, con sentenza del 4 dicembre 2024, RG 14533/2024, ha affermato che il giudice ordinario, nel contesto di un ricorso avverso una decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale di un richiedente proveniente da Paese di origine sicuro, può esaminare la sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione, e, se necessario, disapplicare, in via incidentale, in parte *qua*, il decreto ministeriale che reca la lista dei Paesi di origine sicuri. Lo può fare, ove la designazione operata dal governo contrasti in modo manifesto con i criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea o nazionale; sulla questione si pronuncerà la Corte di giustizia nel 2025.

81. Considerando n. 3 reg. (UE)2024/1348; considerando n. 3 dir. (UE)2024/1346.

82. Considerando n. 5 dir. (UE)2024/1346.

delle procedure, che si accompagna all'irrigidimento delle conseguenze in caso di mancato rispetto dei doveri imposti. Il tentativo di circoscrivere il movimento sul territorio dell'Unione è comune sia alla Direttiva Accoglienza, sia al Regolamento Procedure. Ciò emerge, ad esempio, dal fatto che – come analizzato in seguito – le misure di accoglienza possono essere limitate in caso di inosservanza dei doveri di cooperazione e di presentazione alle autorità previsti nel regolamento sulla procedura di asilo. In sostanza, la riforma «provides Member States more room to subject applicants to a significant degree of state control»⁸³.

L'esercizio di poteri di controllo e «disciplinamento» dei migranti e dei loro movimenti, operata tramite la gestione dei sistemi di accoglienza, è stato oggetto di approfondite analisi della dottrina, in Italia e altrove⁸⁴. È stato osservato, ad esempio, che «in the Global North accommodation becomes a key space to *discipline* asylum seekers by constantly keeping them in relation to the border» dal momento che il sistema di accoglienza «in its discursive construction and practice, draws discipline and security under several forms: from enforced mobility to the threat of destitution»⁸⁵.

Abbiamo già posto in evidenza come le procedure di frontiera riflettano la volontà di escludere i richiedenti protezione dallo spazio europeo, di fatto, funzionali a limitare o, quantomeno, rallentare i movimenti dei cittadini di Paesi terzi verso Stati europei diversi da quelli di ingresso e sbarco. In questo senso, ci pare di poter richiamare la dottrina che ha teorizzato come la frontiera (intesa come l'insieme dei meccanismi di controllo dei migranti) sia un contemporaneamente e ambigualmente un mezzo di esclusione e di inclusione, nella misura in cui si occupa di «classifying, ordering and placing people»⁸⁶.

L'inclusione riguarderà in maniera differenziata coloro che si assoggetteranno alle regole e ai comportamenti imposte delle autorità statali e dalle (nuove) norme unionali: le persone maggiormente 'disciplinate' avranno verosimilmente maggiori possibilità di ambire ad una piena inclusione sul territorio e nelle società europee, mentre negli altri casi (e qualora gli obblighi loro imposti, primo tra tutti quello di rimanere nello Stato competente all'esame della domanda, non siano rispettati) l'inclusione sarà solo parziale e differenziata⁸⁷. Diversi contributi teorici hanno già analizzato come i sistemi di accoglienza (a partire da quello italiano) possono essere qualificati come spazi «designed to inculcate

83. L. Slingerberg, *The new EU Reception Conditions Directive: More Welfare Conditionality for Asylum Seekers*, *Series of the Odyssey Blog on the Pact on Migration and Asylum*, 27.8.2024.

84. Ad es. I. Acocella, E. Gargiulo, *Confinare il diritto d'asilo: i richiedenti protezione internazionale tra disciplinamento e invisibilità*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2.2021, pp. 335-354. G. Campesi, *Between containment, confinement and dispersal*, cit., p. 409; G. Fabini, O. Firouzi Tabar, F. Vianello (a cura di), *Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, Roma, ManifestoLibri, 2019; L. Gabrielli, B. Garcés-Mascreñas, O. Ribera-Almandoz, *Between Discipline and Neglect: The Regulation of Asylum Accommodation in Spain*, in *Journal of Refugee Studies*, 2022, 35(1), pp. 262-281.

85. L. Gabrielli, B. Garcés-Mascreñas, O. Ribera-Almandoz, cit., p. 263.

86. J. Darling, *Domopolitics, Governmentality and the Regulation of Asylum Accommodation*, in *Political Geography*, 2011, 30(5), pp. 263-271, p. 263.

87. S. Chauvin, B. Garcés-Mascreñas, *Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation*, in *Sociology Compass*, 2014, 8(4), pp. 422-432.

norms through control, regulation, regimentation, and surveillance»⁸⁸, in cui l'integrazione dei richiedenti asilo avviene anche «through disciplinary control»⁸⁹.

Muovendo, in chiave interdisciplinare, da queste premesse teoriche, ci pare di poter analizzare le norme europee in tema di riforma dell'accoglienza e di rafforzamento degli obblighi di cooperazione, focalizzandoci sulle previsioni volte ad imporre determinati comportamenti (di non circolazione sul territorio europeo) e sulle sanzioni in caso di inosservanza.

La previsione di determinati doveri per i richiedenti asilo non è una invenzione del legislatore europeo del 2020. Anche le precedenti dir. 2013/32 e 2013/33 contemplavano la possibilità, per gli Stati, «di imporre obblighi nella misura in cui questi siano necessari al trattamento della domanda»⁹⁰. Quanto alle conseguenze in caso di mancato rispetto degli obblighi di cooperazione, sebbene il mancato rispetto di taluni obblighi consentisse alle autorità dello Stato membro di considerare la domanda come implicitamente ritirata⁹¹, le ipotesi di ritiro implicito restavano facoltative e circoscritte. Inoltre, la dir. 2013/32 disponeva che la persona richiedente protezione potesse, entro un certo limite temporale, chiedere la «riapertura del caso» o presentare una nuova domanda⁹², senza che questa potesse essere qualificata quale domanda reiterata evitando così l'applicazione del regime derogatorio discendente alla presentazione di una o più domande reiterate.

Quanto alle conseguenze in termini di accoglienza, la dir. 2013/33 dispone che quando il richiedente «contravvenga all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale concernente», le condizioni materiali di accoglienza possono essere ridotte, ovvero revocate ma soltanto «in casi eccezionali debitamente motivati».

Inoltre, non si può nemmeno negare che gli Stati membri abbiano sviluppato disposizioni nazionali, in attuazione delle direttive, espressamente volti a limitare i movimenti dei richiedenti asilo alle frontiere, facendo largo uso di concetti come quello della «restrizione geografica» o di obblighi di residenza⁹³. Ci pare però che il sistema di controllo e di disciplina dei richiedenti asilo risulti ulteriormente rafforzato dal combinato disposto delle norme (di seguito analizzate) dei nuovi Regolamento Procedure, Regolamento RAMM e della Direttiva Accoglienza, che creano una ragnatela sempre più fitta intorno al richiedente asilo, tanto in termini fisici e spaziali, quanto rispetto all'effettivo godimento del diritto di asilo. Come si vedrà nel dettaglio, al mancato rispetto di simili obblighi si ricollegano conseguenze che incidono sull'effettività stessa della possibilità di ricevere una protezione.

88. A. Lumley-Sapanski, S. Dotsey, *Paradoxical migrant allyship: the adoption of a disciplinary model of 'compulsory integration' for asylum seekers in Italy*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2022, 48(13), pp. 2965-2984, p. 2966.

89. *Ibid.*, p. 2967. Si vedano anche: I. Gjergji, *Espulsione, trattenimento, disciplinamento. Il ruolo dei CPT nella gestione della forza lavoro clandestina*, in *Deportate, Esuli, Profughe. Rivista Telematica di Studi Sulla Condizione Femminile*, 2006, 5/6, pp. 97-119. C. Marchetti, *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra 'emergenza' e 'sistema'*, in *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 2014, XXII(43), pp. 53-70, e B. Pinelli, *After the landing. Moral control and surveillance in Italy's asylum seeker camps*, in *Anthropology Today*, 2015, 31 (2), pp. 12-14.

90. Art. 12(1), dir. 2013/32.

91. In particolare, quelli di «fornire informazioni essenziali» per la trattazione della domanda di asilo e di presentarsi all'intervista.

92. Art. 28, par. 1, dir. 2013/32.

93. ECRE, *Reception, Detention and Restriction of the Freedom of Movement at EU External Borders*, luglio 2021, consultabile al link: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/07/ECRE-Heinrich-Boll-StiftungReception-Detention-and-Restriction-of-Movement-at-EU-External-Borders-July-2021.pdf>.

Le novità introdotte dalle riforme verranno analizzate prima con riferimento alle conseguenze procedurali e, in seguito, esaminando le implicazioni sulla libertà di movimento e di circolazione dei richiedenti protezione.

4.1. *Gli obblighi previsti dal Regolamento Procedure*

Il capo 2 del nuovo Regolamento Procedure è dedicato ai «Principi fondamentali e garanzie» da osservare durante la procedura di asilo. Si apre con l'indicazione dei diritti (art. 8) e degli obblighi (art. 9) previsti per i richiedenti protezione. Il primo dovere imposto agli asilanti è quello di «fare domanda nello Stato membro» designato quale competente in base al nuovo regolamento RAMM (reg. (UE)2024/1451) e di rimanere, per tutta la durata della domanda, nello Stato «in cui è tenuto ad essere presente» in base allo stesso regolamento. L'*incipit* dell'articolo 9 sancisce la stretta connessione tra la previsione di doveri e la volontà di evitare e sanzionare i movimenti secondari, quasi che il carattere prescrittivo dell'obbligo possa, di per sé, costituire un argine alle traiettorie delle persone in Europa.

Il testo dell'art. 9 del regolamento in esame va coordinato con il contenuto degli artt. 17 e 18 RAMM, che si rivolgono ai richiedenti asilo coinvolti in una procedura di determinazione dello Stato competente. Questi ultimi sono tenuti a «cooperare pienamente con le autorità competenti degli Stati membri», «in particolare presentando e comunicando quanto prima, e al più tardi durante il colloquio di cui all'articolo 22 del presente regolamento, tutti gli elementi e le informazioni di cui dispone ai fini della determinazione dello Stato membro competente»⁹⁴. L'art. 19 aggiunge che i richiedenti hanno diritto ad essere informati quanto prima, e in ogni caso entro il momento di registrazione della domanda di asilo, sui criteri previsti dal Regolamento RAMM, sui propri diritti e doveri, e sulle conseguenze dell'inosservanza degli obblighi (che si riverberano, come si vedrà, sul piano dell'accoglienza)⁹⁵. Il momento della presentazione delle informazioni, cruciali ai fini dello svolgimento della procedura, si pone quale presupposto essenziale per la corretta comprensione degli obblighi: pertanto, sebbene le norme richiamate non lo prescrivano, può desumersi che in assenza di adeguata informativa, il richiedente non potrà incorrere nelle conseguenze negative legate all'inosservanza delle prescrizioni.

Mentre il Regolamento RAMM si concentra sui doveri di cooperazione strettamente legati all'individuazione dello Stato competente, l'art. 9 del Regolamento Procedure contiene una elencazione più ampia di doveri di cooperazione. Si prescrive, in particolare, di:

94. Art. 17(3) reg. (UE) 2024/1351. Se al momento del colloquio iniziale il richiedente non è in grado di fornire documenti e informazioni, lo Stato può fissare un termine ragionevole per la presentazione delle prove. L'art. 18(2) dello stesso reg. precisa poi che «Gli elementi e le informazioni pertinenti per la determinazione dello Stato membro competente presentati dopo la scadenza del termine sono presi in considerazione solo se forniscono elementi di prova determinanti per la corretta applicazione del presente regolamento, in particolare per quanto riguarda i minori non accompagnati e il ricongiungimento familiare».

95. L'art. 19 contiene un elenco molto dettagliato di informazioni che devono essere portate a conoscenza del richiedente protezione, e si ritiene che tale elenco sia vincolante per gli Stati membri, che non possono omettere alcuna delle informazioni indicate nella norma. Inoltre, le informazioni di cui all'articolo 19 «sono 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, e (...) Ove necessario per la corretta comprensione da parte del richiedente, le informazioni sono fornite anche oralmente».

a) comunicare i propri dati personali⁹⁶, l'indirizzo a cui la persona può essere rintracciata, numero di telefono e indirizzo di posta elettronica se disponibile, dati del documento di identità se presente. Se la persona non ha consegnato alcun documento identificativo, deve necessariamente «fornire una spiegazione della ragione del mancato possesso di un documento di identità»⁹⁷;

b) fornire informazioni su eventuali cambi di residenza, indirizzo, numero di telefono o indirizzo di posta elettronica; l'articolo impone agli Stati di stabilire, tramite il diritto nazionale, le modalità con cui vengono operate le comunicazioni agli indirizzi forniti, e «il momento in cui la comunicazione è considerata ricevuta dal richiedente»⁹⁸;

c) consentire la registrazione dei dati biometrici, qualora il rilevamento non sia già avvenuto nell'ambito della procedura di *screening* iniziale⁹⁹. I dati verranno conservati nella banca dati Eurodac, sulla base delle disposizioni del nuovo Regolamento (UE) 2024/1356, modificato al fine di consentire la registrazione di tipologie e categorie di dati molto più estese, secondo una logica di controllo delle persone e dei loro movimenti nell'Unione¹⁰⁰.

Inoltre, l'art. 9 prescrive al richiedente asilo di consegnare «quanto prima» i documenti in suo possesso, pertinenti per l'esame della domanda: la documentazione deve essere messa a disposizione alle autorità al più tardi al momento della formalizzazione della domanda, divenuta all'interno del Regolamento la terza fase di una scansione procedurale fondata su diversi passaggi.

Il legislatore europeo ha inteso «razionalizzare i termini temporali previsti per l'accesso alla procedura», definendo tre diverse fasi di presentazione della domanda di asilo con tempistiche definite. La prima fase è quella della manifestazione della volontà di ricevere protezione, momento a partire dal quale si applicano anche le disposizioni in materia di accoglienza¹⁰¹; segue la registrazione della domanda tramite l'identificazione dei dati personali, da effettuarsi come regola generale entro 5 giorni dalla manifestazione¹⁰²; infine, si procederà alla formalizzazione della domanda, che deve essere effettuata tramite fissazione di un appuntamento entro 21 giorni dalla registrazione o, in casi eccezionali, entro 2 mesi¹⁰³.

96. Nome, data e luogo di nascita, cittadinanze, familiari che si trovino nello Stato di accoglienza o in altri Stati europei (i familiari cui si riferisce la norma sono quelli definiti dall'art. 2, pt. 8) reg. (UE)2024/1351, vale a dire: coniuge o partner, e figli minori. Se il richiedente asilo è minore, viene altresì registrata la presenza di genitori, adulti legalmente responsabili, fratelli, sorelle, zii o nonni del minore che si trovino negli Stati membri (cfr. combinato disposto degli artt. 9, par. 2, lett. a) e art. 27, par. 1, lett. a) (UE)2024/1348).

97. Art. 9(2), lett. b) (UE)2024/1348.

98. Art. 9(3), lett. c) reg. (UE)2024/1348.

99. Art. 9(3), lett. d) reg. (UE)2024/1348.

100. Per un commento si rimanda a E. Celoria, V. Ferraris, *Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4/2024.

101. Art. 26 reg. (UE)2024/1348. La norma precisa che la manifestazione deve essere fatta «di persona» ma, ai sensi del considerando n. 27, tale manifestazione può assumere «qualsiasi forma»: occorrerà quindi coordinare le previsioni della norma, ed interpretarla alla luce delle indicazioni del considerando, al fine di valutare, ad esempio, se possa essere ammissibile la manifestazione trasmessa via PEC dal difensore della persona, giusta procura firmata personalmente dal richiedente, come è oggi ammesso nell'ordinamento interno (*ex multis*, Corte di cassazione, sez. I civ., sentenza del 17 settembre 2020, n. 21920).

102. Art. 27 reg. (UE)2024/1348. In via eccezionale, quando vi sia un numero «sproporzionato di cittadini che faccia domanda nello stesso periodo di tempo», i tempi per la registrazione della domanda vengono dilatati fino a 15 giorni.

103. Vi è una eccezione per le procedure di frontiera, nell'ambito delle quali la formalizzazione della domanda deve intervenire entro i 5 giorni dalla registrazione (art. 51, par. 1 reg. (UE) 2024/1348). La stessa norma dispone però che «il

Il regolamento non prevede alcuna conseguenza o sanzione a carico delle autorità nell'ipotesi di mancato rispetto delle tempistiche previste. È significativa, in questo senso, la disparità tra le conseguenze negative patite dai richiedenti asilo qualora non rispettino gli obblighi a loro imposti e l'assenza di specifiche sanzioni, o strumenti di tutela per il richiedente, in caso di inadempimenti da parte delle autorità statali.

In seguito alla presentazione e formalizzazione della domanda, il richiedente è anche obbligato a partecipare al colloquio personale¹⁰⁴. Il colloquio può essere omesso soltanto in casi eccezionali¹⁰⁵. In tutti gli altri casi, sussiste un diritto/dovere di presenziare al colloquio personale che, in base alle nuove disposizioni del regolamento, deve avvenire in presenza: l'autorità accertante può svolgere il colloquio in videoconferenza solo ove debitamente giustificato dalle circostanze del caso concreto, e soltanto «a titolo di deroga»¹⁰⁶.

Infine, l'elencazione dei doveri si chiude con l'indicazione di restare «disponibile durante l'intera procedura», ad esempio rimanendo «in una data zona geografica in conformità della direttiva (UE)2024/1346»¹⁰⁷.

In aggiunta agli obblighi prescritti dalla norma, l'art. 9 del regolamento ribadisce (previsione invero già contenuta nella precedente direttiva 2013/32/UE¹⁰⁸) che se «necessario e debitamente giustificato per l'esame della domanda», le autorità possono disporre la perquisizione del richiedente o dei suoi effetti personali, a condizione che ciò avvenga «in conformità con il diritto nazionale». Mentre viene delegata al diritto interno la disciplina di dettaglio volta a individuare autorità competenti, presupposti e modalità delle perquisizioni, il considerando n. 22 del regolamento impone che «qualsiasi perquisizione di questo tipo dovrebbe essere effettuata nel rispetto dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità», vale a dire tramite una decisione adottata caso per caso.

Questa tipologia di controllo, non riconducibile né alle perquisizioni disposte nell'ambito di un procedimento penale, né a quelle «effettuate per motivi di sicurezza»¹⁰⁹ si presenterebbe, nel contesto legislativo italiano, come una fattispecie da disciplinare *ex novo*, e la cui compatibilità con il rispetto del diritto alla *privacy* e del diritto alla vita privata e

mancato rispetto del termine di 5 giorni non pregiudica il proseguimento dell'applicazione della procedura di frontiera», secondo una formulazione che lascia spazio a diverse incertezze circa i termini applicabili e sembra contraddire l'indicazione fornita in precedenza.

104. Art. 9(3), lett. g). Occorre tenere a mente che il nuovo regolamento prevede due distinte tipologie di colloquio: quello preliminare sull'ammissibilità della domanda e quello sul merito. Quando l'autorità accertante ritiene *prima facie* che la domanda sia ammissibile, detto colloquio può essere saltato e si può procedere direttamente al colloquio sul merito, cfr. art. 13(11), lett. c) reg. (UE)2024/1348). Inoltre, i due colloqui possono essere svolti contemporaneamente, cfr. art. 12(1) reg. (UE)2024/1348.

105. Quando l'autorità può prendere una decisione positiva sulla domanda sulla base delle prove agli atti; quando il richiedente sia impossibilitato a sostenere il colloquio «per circostanze persistenti che sfuggono al suo controllo»; quando si tratti di domanda reiterata, e l'esame preliminare circa la sua ammissibilità sia svolta per iscritto; quando il richiedente abbia già ottenuto la protezione in altro Paese UE. In tale ultimo caso la domanda dovrà essere considerata inammissibile ai sensi dell'art. 38, par. 1, lett. c), reg. (UE)2024/1348.

106. Art. 13(10). La norma prevede poi diverse indicazioni dettagliate per la conduzione del colloquio, che in generale deve «svolgersi in condizioni atte ad assicurare una adeguata tutela della vita privata e della riservatezza, e consentire al richiedente di esporre in modo esauriente i motivi della sua domanda». Per un esame dettagliato sulle garanzie introdotte dal regolamento in materia di colloquio personale, ECRE, *Comments to the Asylum Procedure Regulation*, 2024: https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/11/ECRE_Comments_Asylum-Procedures-Regulation.pdf.

107. Art. 9(4) reg. (UE)2024/1348.

108. Art. 13(2) lett. d) dir. 2013/32.

109. Così è indicato dall'art. 9(5) reg. (UE)2024/1348. Nell'ordinamento italiano, si potrebbero ricondurre a questa categoria le perquisizioni disciplinate dall'art. 41 TULPS o dall'art. 103 d.p.r. 309/90, finalizzate alla ricerca di armi, munizioni, esplosivi, o sostanze stupefacenti.

familiare andrebbe attentamente vagliata in sede di adeguamento dell'ordinamento interno al Patto.

Ci pare che questa nuova ipotesi di perquisizione diverrebbe l'unica, nel nostro ordinamento, giustificata dalla volontà di registrare i dati – e 'indagare' le ragioni alla base della domanda di asilo – della persona straniera, e non invece da esigenze di preventive o punitive rispetto alla commissione di reati. L'estensione dei presupposti per le perquisizioni personali al di fuori del campo del penalmente rilevante si presenta come l'ennesima manifestazione del fenomeno di convergenza tra diritto penale e diritto dell'immigrazione¹¹⁰, in base al quale strumenti di natura prettamente penalistica (come la perquisizione, in questo caso, o la detenzione) vengono utilizzati per perseguire scopi estranei all'area del penalmente rilevante, e che connota anche altri strumenti del Patto¹¹¹. Il legislatore italiano ha deciso soltanto nel 2024 di far uso della possibilità di recepire lo strumento della perquisizione dei richiedenti asilo, nell'ambito di un processo che ci pare volto ad 'anticipare' elementi costitutivi del Patto europeo al di fuori di un percorso organico di riforma, ma piuttosto attraverso l'introduzione di singoli istituti nel contesto attuale.

Parallelamente a quanto previsto dal regolamento RAMM, all'elencazione dei doveri indicati nell'art. 9 corrisponde il diritto ad essere informato «in modo tempestivo e in una lingua che comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile, per iscritto e, se necessario, oralmente», sia sul contenuto di tali obblighi, sia sulle conseguenze in cui la persona incorrerebbe se non li rispettasse «ad esempio se rifiutasse di cooperare con le autorità nazionali, in particolare non fornendo gli elementi necessari per l'esame della domanda o non fornendo le impronte digitali o l'immagine del volto, o se la domanda fosse respinta o dichiarata implicitamente ritirata»¹¹². L'art. 8 precisa che le informazioni devono essere fornite «il prima possibile» proprio per consentire «di assolvere adeguatamente agli obblighi indicati all'articolo 9», e indica che il richiedente asilo deve poter confermare di aver ricevuto tali informazioni: sia in caso di prestazione dell'informativa, sia se il richiedente rifiuta di fornire tale conferma, ciò deve essere annotato nel suo fascicolo personale.

Il diritto all'informazione deve essere coordinato con il diritto all'orientamento legale gratuito¹¹³, da fornirsi, ai sensi dell'art. 8(2), lett. d) e dell'art. 15, in ogni fase della procedura e sin dal momento della registrazione della domanda di asilo. Anche in questo caso, pare ragionevole supporre che le conseguenze negative in caso di inadempimento degli obblighi possano prodursi soltanto se sia accertato che la persona ha ricevuto le informazioni in merito.

110. Per descrivere la quale Stumpf ha coniato la notizione di *crimmigration* (J.P. Stumpf, *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*, in *American University Law Review*, vol. 56, n. 2, pp. 367-419), ma da tempo analizzata anche nel contesto italiano (ad es. A. Caputo, *Irregolari, criminali, nemici: note sul "diritto speciale" dei migranti*, in *Studi sulla questione criminale*, II. 1, 2007, pp. 45-63, o più di recente, G.L. Gatta, *La pena nell'era della 'Crimmigration': tra Europa e Stati Uniti*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 2, 2018, pp. 675-724).

111. Si pensi, ad esempio, al regolamento Eurodac, le cui funzioni spaziano dall'identificazione dello Stato competente per l'esame delle domande di asilo, al sostegno alla politica di rimpatrio dell'Unione, alla prevenzione e contrasto di reati di terrorismo e di altri gravi reati (art. 1 reg. (UE)2024/1358).

112. Considerando n. 31 reg. (UE) 2024/1348.

113. Il contenuto dell'assistenza legale è precisato nell'art. 16 del regolamento. La predisposizione dell'assistenza legale avviene però, secondo le indicazioni del regolamento, soltanto «su richiesta del richiedente», mentre l'articolo non precisa quali siano i soggetti incaricati di fornire consulenza legale. Per un commento sul diritto alla consulenza legale, si veda ECRE, *Comments to the Asylum Procedure Regulation*, 2024: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/11/ECRE-Comments-Asylum-Procedures-Regulation.pdf>.

4.2. Le conseguenze dell'inosservanza degli obblighi sull'effettività del diritto di asilo

Il considerando n. 76 chiarisce che «se il richiedente non adempie determinati obblighi imposti dal presente regolamento, dal regolamento (UE) 2024/1351 o dalla direttiva (UE) 2024/1346, la domanda non dovrebbe essere esaminata ulteriormente e dovrebbe in linea di principio essere respinta o dichiarata come implicitamente ritirata, e qualsiasi nuova domanda fatta successivamente a tale decisione in uno Stato membro dallo stesso richiedente dovrebbe essere considerata domanda reiterata».

Ci pare che questa previsione cristallizzi un approccio chiaramente punitivo nei confronti dei richiedenti asilo, chiamati ad adeguarsi alle prescrizioni dei regolamenti pena la limitazione estrema del diritto d'asilo: come previsto dallo stesso considerando in questi casi non si tratterebbe nemmeno dell'attivazione di una procedura accelerata (che pure può essere seguita in un numero elevato di casi in base alle nuove disposizioni), ma dell'omesso esame *tout court*. Si potrà rigettare la domanda senza aver proceduto ad una valutazione nel merito dei presupposti per il riconoscimento della protezione.

L'esame individuale e nel merito di una richiesta di asilo è una delle garanzie fondamentali che discendono dalla Convenzione di Ginevra, come riconosciuto anche dall'Alto Commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR)¹¹⁴. La dottrina ha già osservato in passato che alcune disposizioni del SECA, legate all'applicazione del regolamento Dublino e ai concetti di Paesi sicuri hanno messo in crisi i principi costitutivi del diritto di asilo (fondato sul principio di *non refoulement*, che richiede un esame individuale del rischio)¹¹⁵. Il nuovo regolamento si pone nel solco già tracciato dalla precedente direttiva, ma apre ad un aumento del numero di casi in cui sarà possibile derogare all'esame individuale della domanda: a) quando un altro Stato membro è competente a norma del reg. (UE) 2024/1351; b) quando la domanda è respinta per inammissibilità ai sensi dell'art. 38 del regolamento; c) quando la domanda è implicitamente o esplicitamente ritirata ai sensi dell'art. 40 del regolamento¹¹⁶.

Le ipotesi di inammissibilità sono numerose, e riguardano sia casi in cui la persona può ricevere protezione in altri Stati europei o in Stati terzi (tramite l'applicazione dei concetti di Paese di primo asilo e di Paese terzo sicuro)¹¹⁷, sia la presentazione di domande reiterate, ove non siano emersi o non siano stati presentati nuovi elementi rilevanti¹¹⁸. Inoltre, sarà considerata inammissibile anche la domanda di asilo presentata oltre i 7 giorni lavorativi dall'adozione di una precedente decisione di rimpatrio ai sensi della dir. 2008/115/CE¹¹⁹.

La norma aggiunge, rispetto a quest'ultimo caso, che l'inammissibilità può essere pronunciata solo «a condizione che [il richiedente] sia stato informato delle conseguenze della mancata domanda entro tale termine e che dalla scadenza di tale periodo non siano emersi elementi nuovi». Qualora le informazioni non siano state fornite, la decisione non potrà ritenersi legittima. Anche in questa ipotesi può identificarsi un obbligo, a carico del

114. *Ex multis*, J. Vedsted-Hansen, *Asylum procedures: seeking coherence within disparate standards*, in P. De Bryuker, E. Tsourdi, *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, 2022, Edward Elgar Publishing, pp. 243-262, e J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, 2nd edn, 2021, Cambridge University Press, pp. 178-312.

115. A. Sciarba, *Misrecognizing Asylum: Causes, Modalities, and Consequences of the Crisis of a Fundamental Human Right*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1.2017, pp. 141-164.

116. Art. 39(1), reg. (UE)2024/1348. Il ritiro della istanza «avviene per iscritto [...] di persona o tramite consegna da parte del consulente legale, in conformità al diritto nazionale» (art. 40 reg.).

117. Disciplinati rispettivamente dagli artt. 58 e 59 del regolamento.

118. Ai sensi dell'art. 55 reg. (UE) 2024/1348, che regola l'istituto della domanda reiterata.

119. Art. 38(1), lett. e).

richiedente asilo, di presentare la domanda di asilo entro un ridotto termine temporale, cui consegue, in caso di inosservanza, il rigetto della domanda senza che venga operato alcun esame nel merito.

Quanto, infine, all'omesso esame nel merito collegato al ritiro implicito della domanda, può osservarsi che i presupposti di una simile decisione sono stati ampliati rispetto a quanto previsto nella dir. 2013/32. In primo luogo, come anticipato, per la direttiva attualmente in vigore la pronuncia di inammissibilità è una mera facoltà dello Stato, ed è possibile chiedere la riapertura del caso; inoltre, l'istituto del ritiro implicito si applicava soltanto in caso di mancata presentazione al colloquio personale, o di allontanamento senza autorizzazione dal luogo di dimora o di trattenimento. Con il nuovo regolamento non residua più alcuna discrezionalità per gli Stati membri, sempre tenuti ad adottare una decisione di ritiro implicito della domanda quando¹²⁰:

- a) il richiedente, senza valido motivo, non ha formalizzato la domanda di asilo;
- b) il richiedente rifiuta di collaborare e non comunica le proprie generalità, le informazioni su eventuali passaporti o documenti di viaggio, quelle sulla presenza di eventuali familiari in Europa, o i propri dati biometrici;
- c) il richiedente rifiuta di comunicare il proprio indirizzo, qualora ne abbia uno;
- d) il richiedente non partecipa al colloquio personale o, senza giusto motivo, rifiuta di rispondere alle domande in modo da rendere l'esito del colloquio non sufficiente a decidere sul merito della domanda;
- e) il richiedente ha violato più volte gli obblighi di comunicazione impostigli dall'articolo 9(4), o non rimane a disposizione delle competenti autorità amministrative o giudiziarie, a meno che possa dimostrare che tale inosservanza è imputabile a circostanze specifiche che sfuggono al suo controllo;
- f) il richiedente ha formalizzato la domanda in uno Stato membro diverso da quello previsto dal reg. (UE) 2024/1351 e non rimane in tale Stato in attesa della determinazione dello Stato membro competente o dell'attuazione della procedura di trasferimento.

In sostanza, qualsiasi mancanza o reticenza da parte del richiedente asilo (incluso il rifiuto di rispondere a domande durante il colloquio personale!) è sanzionata attraverso l'omesso esame del merito della domanda. Mentre si è notevolmente ampliato il raggio di applicazione dell'istituto, il testo di legge presenta anche alcune formulazioni vaghe, che potrebbero consentire una notevole discrezionalità alle autorità statali. È perciò verosimile che verrà chiesto alle autorità giurisdizionali, in sede di ricorso contro i provvedimenti di ritiro implicito della domanda, di interpretare quali siano le «circostanze che sfuggono al controllo del richiedente», o quando l'esito del colloquio «non è sufficiente a decidere sul merito della domanda».

Come anticipato, a differenza della direttiva, l'esito dell'inosservanza degli obblighi non è più la temporanea interruzione del procedimento, ma la sua conclusione definitiva. Con il nuovo regolamento il rigetto implicito è considerato a tutti gli effetti una decisione negativa, con cui la domanda di asilo viene respinta¹²¹. Inoltre, ai sensi dall'art. 55(5) del regolamento, se il richiedente asilo insiste per la valutazione della propria istanza dopo una decisione di rigetto implicito, la domanda verrà qualificata come domanda reiterata, con gravose conseguenze procedurali soprattutto rispetto alla fase dell'impugnazione. Si fa però salva la

120. L'elenco dettagliato delle ipotesi è riportato all'art. 41 reg. (UE) 2024/1348.

121. Ai sensi dell'art. 67(1), lett. c).

possibilità che i nuovi elementi non debbano necessariamente essere sopravvenuti alla prima decisione negativa¹²².

L'unica eccezione ad una pronuncia definitiva sul ritiro implicito è prevista all'art. 40(4) del regolamento, in base al quale resta possibile, a discrezionalità dello Stato, «sospendere la procedura per dare al richiedente la possibilità di giustificare o rettificare le omissioni»: tale previsione appare particolarmente rilevante, poiché è l'unica posta a garanzia dell'asilante, che potrà in tale sede 'rettificare' le proprie condotte.

Infine, il nuovo Regolamento Procedure ha introdotto diverse disposizioni peggiorative dell'assetto ora in vigore per quanto attiene alle garanzie di un rimedio giurisdizionale. I termini di ricorso avverso la decisione di ritiro implicito saranno tra i 5 e i 10 giorni dalla notifica della decisione¹²³. In entrambi i casi (ritiro implicito e rigetto della domanda reiterata), il richiedente non avrà automaticamente diritto a permanere sul territorio in pendenza del ricorso e dovrà presentare istanza di sospensione del procedimento impugnato, entro un termine di almeno 5 giorni dalla notifica della decisione¹²⁴.

L'esame delle ripercussioni dell'inosservanza degli obblighi sulle modalità di esame della domanda di asilo (in particolare, sugli istituti del ritiro implicito e della domanda reiterata) suggerisce che il nuovo Regolamento Procedure, pur fondandosi su istituti e previsioni già presenti nell'impianto del sistema europeo comune d'asilo, ha ulteriormente rafforzato l'aspetto 'sanzionatorio'. Inoltre, al meccanismo di correlazione diretta tra mancato rispetto delle regole e l'impossibilità di ottenere un esame nel merito della domanda di protezione, non si è accompagnato un irrobustimento dell'apparato di garanzie procedurali a tutela del richiedente. Questa operazione è suscettibile, peraltro, di 'trasferire' la fase di accertamento dei presupposti per la protezione e/o dei rischi in caso di rimpatrio dalla fase amministrativa a quella giurisdizionale, posto che seppur limitato, il diritto ad un rimedio effettivo non è stato (né del resto potrebbe essere) eliso. Se si prospetta un aumento del contenzioso in relazione alla necessità di accertare l'effettivo bisogno di protezione della persona (come del resto già osservato a livello nazionale a seguito degli interventi dei decreti-legge del governo Meloni), preoccupa che il legislatore europeo abbia anche ridotto i termini per il ricorso e lo spazio di applicazione dell'effetto sospensivo dell'impugnazione. Occorrerà monitorare l'attuazione delle nuove norme per verificare le conseguenze di tale strategia sull'effettività dei diritti dei richiedenti asilo, *in primis* quello alla difesa, tutelato dall'art. 24 Cost.

4.3. *Gli obblighi di 'immobilità' e le sanzioni previste dalla Direttiva Accoglienza*

L'inosservanza degli obblighi di cooperazione si riverbera anche sulle misure di accoglienza. Perciò, la 'sanzione' immaginata dal legislatore europeo è suscettibile di

122. L'art. 55 (5) dispone invece, quale regola generale, che «Gli elementi presentati dal richiedente sono considerati nuovi solo se il richiedente si è trovato nell'impossibilità, senza alcuna colpa da parte sua, di presentare tali elementi nell'ambito della domanda precedente. Gli elementi che avrebbero potuto essere presentati in precedenza dal richiedente non devono essere presi in considerazione». Nel caso di ritiro implicito, il richiedente può sostenere che il mero fatto di non aver visto esaminata nel merito la propria domanda in precedenza aumenti «in modo significativo la probabilità» che la domanda sia considerata ammissibile.

123. Art. 67 (7), lett. a) reg. (UE) 2024/1348.

124. Art. 68 (3), lett. c) e d). La norma prevede poi che i richiedenti non possano essere allontanati dal territorio: i) fino alla scadenza del termine per chiedere al giudice l'autorizzazione a rimanere; e, se, hanno chiesto entro il termine stabilito l'autorizzazione a rimanere nel territorio, nelle more della decisione del giudice riguardo a tale autorizzazione.

produrre non soltanto una precarietà di *status* giuridico, ma anche in termini materiali e sociali.

Gli emendamenti alla Direttiva Accoglienza hanno comportato una gradazione delle forme di accoglienza e integrazione che devono o possono essere riconosciute ai richiedenti protezione¹²⁵, secondo un'ottica di meritevolezza in base alla quale, ad esempio, l'accesso al lavoro è negato ai richiedenti coinvolti in una procedura di asilo accelerata (la cui attivazione è spesso legata a comportamenti devianti o 'indisciplinati' dei richiedenti¹²⁶, o alla verosimile infondatezza della domanda¹²⁷), ovvero le misure possono essere revocate in caso di mancato rispetto di determinati obblighi¹²⁸.

Il collegamento tra l'accesso a misure di welfare e di accoglienza e il rispetto delle norme UE è evidente sin dai *consideranda* iniziali della direttiva, ove si ripresenta il mantra secondo cui «un richiedente non ha diritto di scegliere lo Stato membro in cui fare domanda. Egli è tenuto a chiedere protezione internazionale a norma del regolamento (UE) 2024/1351» (considerando n. 14)¹²⁹. Pertanto, qualora la persona si trovi in uno Stato membro diverso da quello nel quale è tenuto ad essere, ella «non dovrebbe avere diritto alle condizioni di accoglienza materiali [né] all'accesso al mercato del lavoro» (considerando n. 9). Una conseguenza di questo tenore rappresenta una deviazione significativa rispetto alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, in base alla quale il richiedente asilo coinvolto in una procedura Dublino poteva continuare a lavorare – nell'ottica di assicurarsi un adeguato standard di vita – al pari degli altri richiedenti¹³⁰. Invece, in base alla nuova direttiva, non soltanto il richiedente non potrà più avere accesso al lavoro, ma perde ogni «diritto alle condizioni di accoglienza» disciplinate dagli artt. da 17 a 21 (lavoro, corsi di lingua e di formazione, condizioni materiali di accoglienza quali vitto alloggio e contributi economici).

La sanzione è applicabile dal momento in cui «è stata notificata ai richiedenti una decisione di trasferimento che li riguarda verso lo Stato membro competente a norma del regolamento (UE) 2024/1351», e può essere inclusa nella decisione di trasferimento. Tuttavia, ci pare che la misura della revoca di cui all'art. 21 sia da coordinarsi con le previsioni dell'art. 18 reg. (UE) 2024/1351: pertanto, l'interruzione delle misure di accoglienza potrà disporsi soltanto a condizione che il richiedente sia stato in precedenza

125. L'articolato assetto di misure di accoglienza e welfare previste dal nuovo testo, che ricalca quello della precedente direttiva, è oggi disciplinato dagli artt. 16-22 della direttiva. L'art. 2 distingue tra una più generale categoria di "condizioni di accoglienza" (definite come «Il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti ai sensi della presente direttiva») inclusive della scolarizzazione per i minori (art. 16) dell'accesso, seppur sottoposto a forti limitazioni, al lavoro (art. 17), a corsi di lingua e formazione professionale (art. 18) e dell'assistenza sanitaria (art. 22), e più specifiche "condizioni materiali di accoglienza" (artt. 19 e 20), che invece si riferiscono unicamente a "alloggio, vitto, vestiario, prodotti per l'igiene personale": tali misure possono essere "fornite in natura o in forma di sussidi economici o buoni", o tramite una combinazione di entrambi e ad esse si deve aggiungere un "sussidio per le spese giornaliere".

126. Come nel caso della domanda fondata su dichiarazioni «palesamente incoerenti o contraddittorie, palesamente false o evidentemente improbabili» (art. 42(1), lett. b), o del richiedente che «abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità, presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni o documenti pertinenti» (art. 42(1), lett. c), del richiedente asilo considerato «un pericolo per la sicurezza o l'ordine pubblico degli Stati» (art. 42(1), lett. f), o, ancora, del richiedente che, entrato legalmente o illegalmente nel territorio dello Stato membro, non abbia presentato domanda di asilo «quanto prima possibile», senza un valido motivo (art. 42(1), lett. h e i).

127. In ragione della provenienza dell'asilante da un Paese di origine sicuro (art. 42(1), lett. e) o da un Paese per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20% (art. 42(1), lett. j).

128. L. Slingerberg, cit.

129. Considerando n. 14. È in sintonia con la medesima *ratio* anche il considerando n. 58 del reg. (UE) 2024/1351.

130. Corte giust., 27.9.2012, *Cimade e Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)*, causa C-179/11.

informato degli obblighi di rimanere nello Stato competente e delle conseguenze dell'inosservanza degli obblighi. L'art. 18 reg. (UE) 2024/1351 aggiunge che nell'applicare le sanzioni legate al mancato rispetto degli obblighi «gli Stati tengono conto della situazione individuale del richiedente, compreso qualsiasi rischio effettivo di violazione dei diritti fondamentali nello Stato membro in cui il richiedente è tenuto ad essere presente». Ci pare, quindi, che il richiedente – prima di una eventuale revoca delle misure di accoglienza – debba essere messo nelle condizioni di dimostrare che nello Stato competente all'esame della sua domanda egli potrebbe subire trattamenti inumani e degradanti, con conseguente divieto di disporre il trasferimento. In tal caso, non sarebbe ammessa alcuna revoca delle misure di accoglienza per l'inosservanza degli obblighi.

In termini più generali, proprio per evitare l'allontanamento (o la 'fuga') verso altri Paesi, la Direttiva Accoglienza impone che «i richiedenti sono tenuti a rimanere a disposizione delle autorità competenti degli Stati membri» (considerando n. 15), introducendo una serie di misure volte ad assicurare che il richiedente sia sempre reperibile e a prevenire un suo allontanamento¹³¹. I concetti di irreperibilità e di rischio di fuga divengono centrali nel nuovo organigramma delle misure di accoglienza, potendo giustificare non solo la misura più grave del trattenimento ma anche altre limitazioni della libertà di movimento. Mentre la nozione di rischio di fuga rimane particolarmente sfuggente, e demandata all'individuazione di criteri nel diritto nazionale¹³², la direttiva fornisce una definizione decisamente ampia di fuga (*supra*, par. 2.2)¹³³.

Il ventaglio di misure cui gli Stati possono ricorrere per «prevenire efficacemente che il richiedente si renda irreperibile, ove vi sia un rischio di fuga» è stato ampliato rispetto alla precedente direttiva, ed è organizzato secondo una struttura a cerchi concentrici, che via via restringono lo spazio di movimento intorno al richiedente asilo. Il primo girone è rappresentato dall'assegnazione di una zona geografica, all'interno della quale il richiedente asilo dovrebbe mantenere una certa libertà di movimento¹³⁴. La direttiva non richiede l'adozione di uno specifico provvedimento scritto e motivato, ma soltanto che la restrizione sia comunicata alla persona¹³⁵. Il secondo girone è quello dell'imposizione di una vera e

131. Consideranda n. 19 e 20 dir. (UE) 2024/1346.

132. Ai sensi dell'art. 2(1), n. 11) il rischio di fuga è definito come «la sussistenza, in un caso individuale, di motivi e circostanze specifici, basati su criteri obiettivi definiti dal diritto nazionale, per ritenere che un richiedente possa fuggire». Vi sono poi ipotesi che sembrano integrare in via automatica il rischio di fuga funzionale al trattenimento, come nel caso in cui «il richiedente è stato autorizzato a risiedere solo in un determinato luogo, ma l'interessato non si è ancora conformato a tale obbligo» (considerando n. 28).

133. Art. 2(1), n. 12) dir. (UE) 2024/1346 e considerando n. 23.

134. La norma impone che la zona geografica sia «sufficientemente ampia», consenta l'accesso alle infrastrutture pubbliche necessarie e non pregiudichi la sfera inalienabile della vita privata dei richiedenti. Inoltre, deve essere tale da assicurare che i richiedenti possano effettivamente «beneficiare dei diritti loro spettanti» in virtù della direttiva e delle garanzie previste dal nuovo Regolamento Procedure. Qualora sia stato accertato, anche a seguito della domanda di ricorso o riesame da parte di un richiedente a norma dell'articolo 29, che a quest'ultimo non è stato garantito di poter effettivamente beneficiare dei diritti conferitigli dalla presente direttiva o delle garanzie procedurali nell'ambito della procedura di protezione internazionale nella zona geografica, l'assegnazione del richiedente a tale zona geografica cessa di applicarsi (art. 8,(6), dir (UE) 2024/1346).

135. L'art. 5 prescrive un generale dovere di informazione circa le misure di accoglienza adottate e disponibili a favore del richiedente asilo. Le indicazioni devono essere rese quanto prima e, al più tardi, tre giorni dopo la presentazione della domanda di accoglienza, «per iscritto in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro e in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile. Se necessario, tali informazioni sono anche fornite oralmente o, se del caso, in forma visiva, ad esempio mediante video o pittogrammi, e sono adattate alle esigenze dei richiedenti».

propria restrizione alla libertà di circolazione (art. 9 (UE) 2024/1346), che si estrinseca nell'autorizzazione a risiedere soltanto in un determinato luogo; a ciò si accompagna la possibilità di ordinare ai richiedenti «di segnalare la loro presenza alle autorità competenti in una data specifica o a intervalli ragionevoli»¹³⁶.

La previsione dell'obbligo di residenza è coerente con le indicazioni generali contenuto nell'art. 7 della Direttiva, in base al quale «gli Stati membri possono assegnare [ai richiedenti asilo] una sistemazione all'interno del proprio territorio al fine di gestire i propri sistemi di asilo e di accoglienza»: al fine di vincolare le persone al rispetto della sistemazione assegnata, lo stesso articolo ammette che la concessione di condizioni materiali di accoglienza da parte degli Stati membri può essere subordinata all'effettiva residenza dei richiedenti nella sistemazione loro assegnata. La modulazione delle misure di accoglienza è dunque subordinata all'accettazione da parte del richiedente di obblighi di dimora e di reperibilità, secondo una logica antitetica rispetto al principio della libertà di movimento sul territorio e intrinsecamente ricattatoria. Si consacra, in questo modo, un modello di accoglienza improntato essenzialmente al controllo della persona migrante, in ultima analisi guidato dal *refrain* di evitare i movimenti secondari. Dette esigenze non paiono direttamente riconducibili a ragioni di tutela della sicurezza o della sanità pubblica, le uniche che, ai sensi dell'art. 16 Cost., potrebbero giustificare la limitazione della libertà di movimento.

La previsione di misure restrittive al movimento quale l'obbligo di restare dentro un Centro di accoglienza pone poi il tema della difficile e delicata individuazione, nel singolo caso, del confine tra privazione e mera limitazione della libertà¹³⁷: in un caso, il regime procedurale e l'assetto di garanzie sarà quello di cui all'art. 13 Cost.; nell'altro, non occorrerà l'adozione di un provvedimento (o la sua eventuale convalida) da parte dell'autorità giudiziaria. Rimane, dunque, centrale l'individuazione di mezzi di tutela giurisdizionale idonei a far cessare la detenzione *de facto*, ancorché la misura sia stata presentata come mera limitazione della libertà di movimento¹³⁸. A ciò si accompagnerà l'esigenza di distinguere i casi in cui le autorità hanno applicato l'obbligo di dimora come misura alternativa alla detenzione (poiché sussiste uno dei presupposti di cui all'art. 10 direttiva) o invece ai sensi dell'art. 9 della direttiva potendone discendere garanzie procedurali distinte.

Il richiedente asilo che non rispetti l'obbligo di dimora in un determinato luogo dovrà fronteggiare due possibili conseguenze: la riduzione delle misure di accoglienza; o, eventualmente, il trattenimento. Infatti, con la nuova Direttiva Accoglienza, in aggiunta alle

136. L'art. 9 impone che le misure restrittive della libertà di movimento siano adottate con provvedimento scritto motivato in fatto e in diritto, ed impugnabile ai sensi dell'art. 29 della stessa direttiva. Inoltre, prevede un obbligo di riesame da parte dell'autorità giurisdizionale, in caso di misure già in vigore da oltre 2 mesi.

137. Come noto, per la giurisprudenza sovranazionale la differenza tra l'una e l'altra forma di coercizione è di intensità e grado della misura (*ex multis* Corte EDU, 6 novembre 1980, *Guzzardi v. Italy*, ric. n. 7376/76, par. 92-94; Corte EDU [GC], 17 gennaio 2012, *Stanev v. Bulgaria*, ric. n. 36760/06, par. 115). Ciononostante, i criteri in base ai quali discernere tra privazione e mera della restrizione della libertà sono ancora oggetto di dibattito e di differenti interpretazioni, come esemplificato dal diverso approccio seguito dalla Corte EDU e dalla Corte di giustizia con riguardo alle persone detenute nelle zone di transito ungheresi: Corte EDU [GC], 21 novembre 2019, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, ric. n. 47287/15, e Corte di giustizia, 14 maggio 2020, *FMS*, cause C-924/19 e C-925/19 PPU.

138. Un simile scenario si è prodotto a più riprese nell'*hotspot* di Lampedusa: mentre le autorità italiane sostenevano che vi fosse una mera limitazione della libertà di movimento, la Corte EDU ha riconosciuto una restrizione del diritto alla libertà personale, con conseguente violazione dell'art. 5 CEDU. Ad es. Corte EDU, 30 marzo 2023, *J.A. and others v. Italy*, ric. n. 21392/18.

ipotesi che anche in precedenza legittimavano la misura detentiva¹³⁹, si prevede che il richiedente possa essere trattenuto «per assicurare il rispetto degli obblighi giuridici imposti con decisione individuale a norma dell'articolo 9, nei casi in cui il richiedente non ha rispettato tali obblighi e ove continui a sussistere il rischio di fuga».

Ci pare che tale enunciato debba essere interpretato, in conformità con il principio di proporzionalità, nel senso che non sia sufficiente basare la misura sul mancato rispetto degli obblighi di dimora o di presentazione. Al contrario, sarà necessario rinnovare una valutazione specifica circa la sussistenza, nel caso concreto, di un effettivo rischio di fuga. In ogni caso, la più incisiva limitazione della libertà personale discendente dall'inosservanza degli obblighi presenta chiari caratteri sanzionatori, per limitare i quali sarà necessario indagare al di fuori di qualsiasi automatismo l'effettivo pericolo che il richiedente possa lasciare il territorio dello Stato.

La seconda 'sanzione' in caso di inosservanza degli obblighi di 'immobilità' è la riduzione o la revoca delle misure di accoglienza. Come visto, il caso più estremo di negazione del diritto all'accoglienza è quello in cui i movimenti del richiedente lo portino verso uno Stato diverso da quello competente per l'esame della sua domanda.

L'art. 23 dispone poi che lo Stato possa ridurre o revocare il sussidio per le spese giornaliere quando il richiedente abbia tenuto comportamenti indisciplinati, ascrivibili ai casi in cui: a) lasci una zona geografica all'interno della quale può circolare in conformità all'art. 8 o il luogo specifico di residenza di cui all'art. 9 senza permesso, o si renda irreperibile; b) non cooperi con le autorità competenti o contravvenga agli obblighi procedurali da esse stabiliti¹⁴⁰. Gli obblighi di cooperazione menzionati dalla norma sembrano alludere non soltanto ai doveri di permanenza in determinati luoghi, ma anche a quelli di presentarsi alle autorità e al colloquio personale, condividere i dati personali e comunicare la variazione degli indirizzi di dimora previsti dal Regolamento Procedure.

Se la revoca del sussidio giornaliero appare la principale risposta sanzionatoria avallata dalla Direttiva Accoglienza, l'art. 23(1) ammette però anche che gli Stati possano «ridurre altre condizioni materiali di accoglienza». Invece, non è possibile revocare *integralmente* vitto e alloggio, salvo nell'ipotesi in cui la persona abbia violato in modo grave e ripetuto le regole del Centro, o tenuto comportamenti violenti all'interno della struttura. Il provvedimento che riduce le misure di accoglienza dovrà sempre essere «debitamente giustificato e proporzionato» e si ritiene debba far riferimento alle circostanze individuali del caso concreto, non potendosi ammettere riduzioni generalizzate nei confronti di intere categorie di richiedenti asilo¹⁴¹.

Resta salva la possibilità di ripristinare le condizioni di accoglienza quando la persona si renda nuovamente irreperibile, rientri nella zona geografica o nel luogo di residenza

139. Si tratta dei casi in cui: i) occorre determinare o verificare l'identità o la cittadinanza; ii) occorre determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga; iii) decidere, nel contesto di una procedura di frontiera in conformità dell'articolo 43 del regolamento (UE) 2024/1348, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio; iv) vi sono fondati motivi per ritenere che il richiedente abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio, quando egli sia già trattenuto a fini di espulsione; v) lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico; vi) è previsto dall'art. 44 del reg. (UE) 2024/1351.

140. In aggiunta a queste ipotesi, l'art. 23(2), prevede la possibilità di riduzione delle misure di accoglienza anche quando il richiedente abbia presentato una domanda reiterata (lett. c), abbia occultato risorse finanziarie (lett. d); abbia «gravemente o ripetutamente violato le norme del Centro di accoglienza o si sia comportato in modo violento o minaccioso nel Centro» (lett. e); o non abbia partecipato a «misure obbligatorie di integrazione» (lett. f).

141. Art. 23 (3,4).

assegnato, e ritorni a cooperare con le autorità: in questo senso la direttiva contempla la possibilità che ad un 'ravvedimento operoso' del richiedente asilo corrisponda un reintegro nella precedente situazione di accoglienza.

L'art. 29 della direttiva assicura il diritto alla tutela giurisdizionale avverso le decisioni in materia di accoglienza, pur lasciando un margine di autonomia agli Stati membri quanto alla individuazione di mezzi e modalità per l'esercizio del diritto. Il ricorso o riesame delle misure deve comunque avvenire «in fatto e in diritto, dinanzi a un'autorità giurisdizionale» e può riguardare le decisioni «relative alla concessione, alla revoca o alla riduzione di benefici ai sensi della presente direttiva» e le decisioni adottate ai sensi degli artt. 8(5) e 9 direttiva. Inoltre, gli Stati devono garantire «l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali necessarie per garantire l'accesso effettivo alla giustizia».

In un'ottica di tutela del richiedente protezione restano dunque fermi due principi fondamentali: quello dell'effettività dei rimedi, da intendersi necessariamente quali rimedi giurisdizionali, e quello secondo cui, anche nelle ipotesi più gravi di revoca integrale delle misure di accoglienza (ammesse soltanto nelle ipotesi previste agli artt. 21 e 23 (2), lett. e)), «gli Stati assicurano l'accesso all'assistenza sanitaria e garantiscono un livello di vita conforme al diritto dell'Unione, compresa la Carta, e agli obblighi internazionali per tutti i richiedenti»¹⁴².

La formula utilizzata per prevenire eventuali violazioni dei diritti fondamentali è parzialmente difforme, e meno incisiva, di quella utilizzata dalla dir. 2013/33: attualmente, il riferimento è ad uno «standard di vita dignitoso»¹⁴³. In ogni caso, l'individuazione di uno standard di vita conforme alla Carta deve tener conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, in base alla quale lo Stato non può mettere il richiedente in condizione di non poter «far fronte ai suoi bisogni più elementari»¹⁴⁴: ad esempio, lo Stato non potrà limitarsi a fornire un elenco di strutture private che ospitino temporaneamente le persone senza fissa dimora, e dovranno in ogni caso essere assicurati il diritto all'accesso a strutture abitative e che forniscano un vitto, in condizioni di «dignità»¹⁴⁵.

L'affermazione dei principi qui richiamati, ribaditi anche nella nuova Direttiva si presenta come un solido ancoraggio a presidio dei diritti dei richiedenti asilo. Tuttavia, ci pare che l'impianto generale della riforma rappresenti, complessivamente, un passo ulteriore verso la normalizzazione di un sistema ambiguo, poiché improntato all'obiettivo di «negare la soggettività e l'autonomia delle persone che vi rientrano e di controllarne e disciplinarne i comportamenti in modo capillare»¹⁴⁶.

5. Le anticipazioni 'sparse' del Patto ad opera del diritto nazionale

Sebbene il governo italiano non abbia ancora presentato ufficialmente il suo Piano nazionale di attuazione del Patto, né siano state avviate le riforme legislative necessarie al recepimento della nuova Direttiva Accoglienza, ci pare che il recente decreto legge n. 145/2024, convertito in legge n. 187/2024 sia intervenuto ammiccando ad alcune disposizioni europee: curiosamente, spiccano quelle relative agli obblighi previsti per i

142. Art. 21(1) e art. 23 (4) dir. (UE) 2024/1346.

143. Art. 20 (5) dir. (UE) 2013/33.

144. Corte giust., 1.8.2022, *Ministero dell'Interno*, causa C-422/21, par. 45-48.

145. Corte giust., 12.11.2019, *Haqbin*, causa C-233/18, par. 45 e ss.

146. I. Acocella, E. Gargiulo, cit., p. 362.

richiedenti protezione e alle possibili sanzioni per la loro inosservanza. Rispetto a quanto sin qui analizzato, infatti, tre sono le innovazioni che meritano particolare attenzione:

- la modifica dell'art. 11 d.lgs. 25/2008 in merito di obblighi di cooperazione dei richiedenti asilo, e l'introduzione, in casi particolari, della possibilità di disporre ispezioni dei dispositivi mobili in caso di mancata cooperazione, anche senza il consenso degli interessati;

- la modifica delle disposizioni in materia di ritiro implicito della domanda, di cui all'art. 23-bis d.lgs. 25/2008;

- le modifiche in materia di accoglienza, in particolare per chi abbia presentato la domanda di asilo oltre un termine ragionevole dal suo ingresso sul territorio.

5.1. Gli obblighi di cooperazione e l'accesso ai dispositivi mobili

Quanto al primo profilo, il nuovo testo dell'art. 11 d.lgs. 25/2008 prevede che la persona – che già aveva l'obbligo di comparire davanti alla Commissione territoriale e di consegnare i documenti in suo possesso – dovrà «cooperare con le autorità di cui all'articolo 3 ai fini dell'accertamento dell'identità e di esibire o produrre gli elementi in suo possesso relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui ha soggiornato o è transitato, consentendo, quando è necessario per acquisire i predetti elementi, l'accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali in suo possesso»¹⁴⁷.

Formalmente, la base legale dell'intervento potrebbe essere individuata nella dir. 2013/32, che fa riferimento all'accertamento di identità, età, cittadinanza, luoghi in cui il richiedente ha soggiornato in precedenza, itinerari di viaggio, e motivi della domanda di protezione¹⁴⁸. Tuttavia, il tempismo dell'intervento del governo suggerisce la volontà di adeguarsi al Patto europeo, ed in particolare agli artt. 9 e 27 reg. (UE) 2024/1348. Occorre però precisare che, in base al diritto vigente, la cooperazione del richiedente è imposta con riferimento alla fase della valutazione della domanda di asilo, ad esempio nell'ambito del colloquio personale. Invece, nel nuovo regolamento, così come nel diritto italiano, la cooperazione è prescritta fin dal momento della presentazione e registrazione della domanda, fase demandata alla competenza delle autorità di polizia e non di quelle deputate all'esame della domanda di protezione.

Quanto all'accesso ai «dispositivi o supporti elettronici o digitali», questo potrebbe essere fondata sulla possibilità (ammessa sia dalla direttiva che dal regolamento) di perquisizione degli effetti personali del richiedente asilo, che il regolamento impone sia disciplinata dal diritto nazionale. Inoltre, mentre la direttiva non faceva alcuna menzione di dispositivi specifici, il considerando n. 22 dello stesso testo chiarisce che gli effetti personali possono comprendere «laptop, tablet o telefoni cellulari». Lo stesso considerando precisa poi che «qualsiasi perquisizione di questo tipo dovrebbe essere effettuata nel rispetto dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità».

Sia ai sensi del regolamento, sia ai sensi della direttiva ora in vigore la collaborazione in sede di perquisizione degli effetti personali è possibile soltanto nella «nella misura in cui tali

147. Art. 12 co 1 d.l. 145/2024, conv. l. 187/2024, che ha modificato il testo degli artt. 11, d.lgs. 25/2008, 10-ter e 14 d.lgs. 286/1998, 6, 6-bis e 19-bis d.lgs. 142/2015.

148. Art. 13(1) direttiva 2013/32, che a sua volta rimanda agli elementi di cui all'art. 4, par. 2 direttiva 2011/95.

obblighi siano necessari ai fini del trattamento della domanda»¹⁴⁹: non si potrà dunque trattare di una misura applicata in via generalizzata, e sarà necessario un esame di proporzionalità rispetto alle circostanze individuali, per giustificare che l'accesso è funzionale alla (ed eventualmente collegata ai presupposti della) domanda di asilo.

Il legislatore italiano ha invece configurato l'accesso (assimilabile a quella che nel testo europeo è la perquisizione) ai dispositivi mobili o come misura subordinata al consenso dell'interessato (art. 11 d.lgs. 25/08)¹⁵⁰ o come conseguenza forzosa in caso di «inosservanza dell'obbligo di cooperazione». Non si rinviene alcun riferimento alla necessità di esaminare la domanda di protezione.

Al contempo, il medesimo obbligo di cooperazione è stato imposto anche alle persone irregolarmente soggiornanti e trattenute in CPR a fini di espulsione, e a tutte le persone «rintracciat(e) in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunt(e) nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare» e condotte presso un *hotspot* ai fini identificativi, indipendentemente dalla presentazione di una domanda di protezione¹⁵¹. L'obbligo è stato, infine, esteso anche a tutti i minori stranieri non accompagnati coinvolti in una procedura di accertamento dell'età ai sensi dell'art. 19-*bis* d.lgs. 142/2015. Si noti che nel caso dei migranti ristretti in CPR o *hotspot* e non richiedenti asilo, e dei MSNA, l'accesso ai dispositivi non trova la sua giustificazione nella dir. 2013/32 né nel nuovo regolamento. Ci pare che, per quanto riguarda i richiedenti asilo, la perquisizione senza il consenso dell'interessato possa essere disposta soltanto nei confronti dei soggetti trattenuti ai sensi degli artt. 6 e 6-*bis* d.lgs. 142/2015, posto che le conseguenze in caso di inosservanza non vengono espressamente richiamate dall'art. 11 d.lgs. 25/2008.

Le modalità di esecuzione 'coattiva' (anche in assenza di consenso) dell'accesso ai dispositivi vengono precisate nell'art. 10-*ter* d.lgs. 286/98¹⁵². La norma consente al questore di ordinare che gli «ufficiali o agenti di pubblica sicurezza procedano all'accesso immediato ai dati identificativi dei dispositivi elettronici e delle eventuali schede elettroniche (S.I.M.) o digitali (eS.I.M.) in possesso dello straniero, nonché ai documenti, anche video o fotografici, contenuti nei medesimi dispositivi o supporti elettronici o digitali».

Le garanzie previste si limitano alla convalida delle operazioni da parte del Giudice di pace o, nel caso di perquisizione disposta nei confronti di minori, del Tribunale per i minorenni¹⁵³; all'inutilizzabilità (con conseguente cancellazione) dei dati illegittimamente controllati in caso di mancata convalida; alla facoltà di presenziare per il migrante, assistito dal mediatore culturale, e, nel caso di MSNA, dall' esercente poteri tutelari per i MSNA (soltanto ove questi sia stato nominato); alla doverosa verbalizzazione del contenuto della perquisizione. Inoltre, è fatto divieto di accesso alla corrispondenza e ad altre forme di comunicazione¹⁵⁴, ma la formula resta vaga e non vi è alcuna indicazione che precisi come

149. Art. 11, par. 1 dir (UE) 2013/32. Il regolamento richiede tale stretto legame funzionale soltanto nel caso delle perquisizioni, che ai sensi dell'art. 9, par. 5 devono per l'appunto essere «necessarie e debitamente giustificate per l'esame della domanda».

150. Sulla natura libera di tale consenso e sull'assenza di garanzie per il richiedente, si rimanda ad E. Valentini, in questo numero della *Rivista*.

151. Art. 12, co. 2 d.l. 145/2024, conv. l. 187/2024.

152. Per un esame dettagliato delle norme citate, si veda nuovamente E. Valentini, in questo numero della *Rivista*.

153. Nei noti termini previsti dall'art. 13 Cost., di 48 ore per la trasmissione della richiesta di convalida e 48 ore per la convalida.

154. Pare rilevante, in proposito, richiamare la sentenza n. 170/2023 del 2.6.2023, con la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto la natura di «corrispondenza» (tutelata ai sensi dell'art. 15 Cost.) anche ai messaggi scambiati tramite l'applicazione *Whatsapp* e via mail.

tutelare le informazioni relative a soggetti terzi, che potrebbero essere contenuti nei documenti e nelle foto sui dispositivi delle persone migranti.

Così formulata, la norma consente quindi l'accesso ad un ampio novero di informazioni e documenti, che può portare le autorità a conclusioni estremamente precise riguardo alla vita privata della persona interessata, e si estende molto al di là delle copie di documenti di identità funzionali all'individuazione dei dati su generalità, età e cittadinanza. Prescindendo dai profili di criticità sollevati dalla norma in relazione alle norme costituzionali e al diritto di difesa¹⁵⁵, ci pare che questa estensione non sia proporzionata alle esigenze indicate dal diritto dell'Unione, e ciò potrebbe configurare una incompatibilità con l'art. 52 della Carta¹⁵⁶.

Nella recente sentenza del 4 novembre 2024, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha chiarito che il trattamento dei dati personali, per non ledere i diritti di cui agli artt. 7 e 8 della Carta¹⁵⁷ – letti in combinato disposto con l'art. 52 – deve «operare nei limiti dello stretto necessario e la normativa che comporta le limitazioni controverse deve prevedere norme chiare e precise che ne disciplinano la portata e l'applicazione»¹⁵⁸. Il principio di necessità impone che l'obiettivo perseguito (vale a dire, nel caso in esame, l'identificazione dei richiedenti asilo) non sia ragionevolmente conseguibile in modo altrettanto efficace con altri mezzi, meno pregiudizievoli per i diritti fondamentali degli interessati. La Corte di Giustizia ha poi chiarito che, al fine di garantire il rispetto del principio di proporzionalità, «è essenziale che tale accesso sia subordinato a un controllo preventivo effettuato da un giudice o da un organo amministrativo indipendente»,¹⁵⁹ che deve intervenire prima di qualsiasi accesso ai dispositivi, salvo in caso di urgenza debitamente comprovati¹⁶⁰. Infine, la Corte ha ritenuto che l'interessato debba essere messo a conoscenza del tentativo di accesso ai suoi dati personali, a partire dal momento in cui ciò non comprometta le indagini¹⁶¹.

Occorre precisare che nell'ambito di tale decisione la Corte ha fornito una interpretazione delle norme in materia di trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini «di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati» (direttiva 2016/680/UE): obiettivi di interesse generale che, in ragione dei beni tutelati, paiono legittimare una maggiore compressione dei diritti di cui all'art. 7 e 8 della Carta. Ed anche in detta circostanza, la Corte ha acclarato che l'accesso ai dati contenuti nei dispositivi

155. Su cui si rimanda a E. Valentini, cit.

156. In base al quale le limitazioni ai diritti fondamentali devono essere previste dalla legge, rispettare il «contenuto essenziale» dei diritti in questione, nonché i principi di necessità e proporzionalità. I due principi sono spesso affrontati unitariamente nelle pronunce della Corte e tendono a sovrapporsi. L'orientamento della Corte è nel senso di ricondurre il requisito della necessità entro il raggio di applicazione del più ampio concetto di proporzionalità. *Ex multis*, CGUE, sentenza del 9 novembre 2010, *Volker und Schecke GbR*, C-92/09 e C-93/09; CGUE, sentenza del 17 ottobre 2013, *Schwarz*, C-291/12; CGUE, sentenza dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland and Seitlinger*, C-293/12 e C-594/12; CGUE, sentenza del 9 giugno 2016, *Pesce et al.*, C-78/16 e C-79/16, ove si afferma che «il principio di proporzionalità (...) esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno gravosa, e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti» (par. 48).

157. Che tutelano, rispettivamente, la vita privata e familiare e il domicilio, e la protezione dei dati di carattere personale.

158. Corte giust., 4.11.2024, *CG*, causa C-548/21, par. 85, ed anche Corte giust., 30.1.2024, *Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politsia» pri MVR– Sofia*, causa C-118/22, par. 39.

159. Corte giust., *CG*, par. 102. La sottoposizione del controllo di legittimità dell'accesso ai dati all'autorità giudiziaria è funzionale anche a garantire la compatibilità dell'operazione con l'art. 47 della Carta.

160. Negli stessi termini anche Corte giust., *GC*, 30.4.2024, *La Quadrature du Net*, causa C-140/20, par. 48.

161. Corte giust., *CG*, par. 120-121.

elettronici fosse da qualificare come una «ingerenza [...] grave, se non addirittura particolarmente grave»¹⁶². A maggior ragione, dunque, le misure previste dal legislatore con (mere) finalità identificative nell'ambito della gestione dei flussi migratori andranno attentamente bilanciate con l'esigenza di tutela dei diritti fondamentali, e con il principio di proporzionalità.

Ebbene non pare che la normativa italiana sia allineata con le indicazioni della Corte di Giustizia: in primo luogo, la legge non è sufficientemente chiara e precisa nell'individuazione della tipologia di dati a cui si può accedere, né ai presupposti stessi dell'ispezione: non vengono individuati indici che consentano di accertare in cosa consista la «inosservanza dell'obbligo di collaborazione». Inoltre, il bilanciamento degli interessi e dei diritti coinvolti non è rimesso, in via preventiva, all'autorità giurisdizionale: quest'ultima è chiamata ad intervenire soltanto dopo che l'accesso è stato effettuato, per convalidare la misura. Competente per la decisione circa modalità e dati da acquisire è dunque l'autorità di pubblica sicurezza, anche al di fuori dei casi di «necessità e urgenza». La convalida successiva dell'autorità giudiziaria (e l'eventuale cancellazione dei dati in caso di non convalida) non paiono garanzie sufficienti ad assicurare il rispetto degli artt. 7 e 8 della Carta, posto che nel corso dei giorni che intercorrono tra la richiesta e la decisione sulla convalida, le autorità di polizia hanno potuto disporre discrezionalmente dei dati, senza alcuna supervisione giurisdizionale. Per tali ragioni, ci pare che la normativa italiana possa confliggere con il principio di proporzionalità, e con la tutela dei diritti alla vita privata e familiare e alla protezione dei dati personali¹⁶³.

5.2. *Le modifiche all'istituto del ritiro implicito della domanda di asilo*

Accanto alle novità in materia di obblighi di cooperazione e accesso ai dati dei dispositivi elettronici, il d.l. 145/2024 conv. l. 187/2024 ha riformato altresì le disposizioni in materia di ritiro implicito della domanda mostrando, ancora una volta, di voler 'anticipare' le stringenti regole poste dal nuovo Regolamento Procedure, posto che il diritto interno già disciplinava i casi di ritiro e sospensione della domanda, in ossequio alle indicazioni della dir. 2013/32.

Il nuovo art. 23-*bis* d.lgs. 25/2008, come modificato dalla novella legislativa del 2024, prevede che la domanda si intende implicitamente ritirata quando il richiedente: «si allontana senza giustificato motivo dalle strutture di accoglienza ovvero si sottrae alla misura del trattenimento» in *hotspot* o in CPR prima della convocazione al colloquio, ovvero non si presenta al colloquio personale¹⁶⁴. La condotta del richiedente può avere due esiti possibili: la sospensione del procedimento o il rigetto del merito. Infatti, resta ferma la

162. Corte giust., CG, par. 95.

163. Si rimanda anche ai rilievi operati dal Presidente del Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito dell'audizione svoltasi avanti la Commissione affari costituzionali della Camera, durante la procedura di conversione in legge del d.l. 145/2024, il 24 ottobre 2024, consultabile al link: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10066888>. Il Garante ha in particolare sottolineato che «la "sanzione" dell'inutilizzabilità dei contenuti acceduti in caso di mancata convalida, ancorché doverosa, non attenua peraltro del tutto il pregiudizio derivante dall'accesso illegittimo ai dati in questione. Sarebbe quindi opportuno sopprimere almeno il riferimento espresso all'accessibilità dei documenti video o fotografici o, eventualmente, includere nel divieto di accesso i contenuti diversi da documenti identificativi dell'interessato o dalla documentazione inerente i Paesi di transito».

164. Ciò vale sia quando la notifica sia effettuata presso il Centro di accoglienza, sia quando la stessa si intenda perfezionata per compiuta giacenza presso la questura, in caso di irreperibilità del richiedente protezione o «inidoneità» del domicilio indicato ai sensi dell'art. 11 co. 3-*ter* d.lgs. 25/2008.

possibilità di sospendere l'esame della domanda (prima generalmente disposta per i richiedenti accolti in strutture governative), quando dagli atti in possesso della Commissione territoriale «non sono ricavabili elementi di valutazione della stessa»; in tal caso, la persona può chiedere per una sola volta la riapertura del procedimento entro nove mesi dalla sospensione. Tuttavia, trascorso tale termine, il procedimento è estinto.

Si introduce poi, quale esito alternativo, la possibilità alternativa di adozione di un provvedimento di rigetto «in base ad un adeguato esame nel merito». A noi pare che l'esame non possa mai dirsi 'adeguato' in assenza di colloquio personale, eppure il legislatore ha deciso di consentire, in conformità con le nuove norme europee, l'assunzione di un provvedimento di rigetto anche soltanto basato sugli atti presenti nel fascicolo prima del colloquio: verosimilmente, si tratta di quelli trasmessi dalla questura in sede di formalizzazione della domanda.

Tanto in caso di estinzione del procedimento (trascorso il termine di 9 mesi) quanto in quello di diniego nel merito, la domanda del richiedente asilo che intenda 'perseverare' nell'intento di ricevere protezione dallo Stato sarà qualificata come domanda di asilo reiterata,¹⁶⁵ che potrà andare incontro ad una declaratoria di inammissibilità senza alcun nuovo esame nel merito¹⁶⁶. La nuova norma fa salva la possibilità di esaminare – in sede di esame preliminare sull'ammissibilità della domanda reiterata – le ragioni dell'allontanamento o della mancata presentazione al colloquio, in modo da consentire alla Commissione di valutare anche tali ragioni quali elementi di ammissibilità della domanda.

Vi è poi una previsione particolare che riguarda i richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri (il cui elenco è stato formalizzato all'interno della stessa legge n. 187/2024)¹⁶⁷, e coinvolti in una procedura di frontiera o accelerata: in questi casi l'allontanamento dai Centri o la mancata presentazione al colloquio determina «il mancato assolvimento, da parte del richiedente, dell'onere di dimostrare la sussistenza di gravi motivi per ritenere il Paese non sicuro in relazione alla sua situazione particolare». In sostanza, la domanda del richiedente proveniente da Paese sicuro potrà sempre essere rigettata unicamente sulla base della sua provenienza, posto che i comportamenti qualificati come 'ritiro implicito' precludono la possibilità di superare la presunzione di sicurezza.

Si introduce così una sorta di presunzione assoluta di sicurezza del Paese collegata al comportamento 'indisciplinato' del richiedente asilo, attivabile non solo in caso di allontanamento dal Centro, ma anche nelle ricorrenti ipotesi in cui la notifica della convocazione in Commissione non sia andata a buon fine per ragioni anche indipendenti dalla volontà del richiedente stesso, che spesso si trova al di fuori del circuito dell'accoglienza per insufficienza di posti e di strutture adeguate.

Sebbene ispirata al nuovo Regolamento Procedure, la disciplina introdotta dal d.l. 145/2024 appare, allo stato attuale, difficilmente conciliabile con le previsioni della dir. 2013/32, che costituisce il parametro di riferimento della legittimità del diritto interno fino

165. Così è stato espressamente previsto dall'art. 14 d.l. 145/2024, conv. l. 187/2024, che ha modificato l'art. 2, co. 1, lett b-bis) d.lgs. 25/2008 recante la definizione di «domanda reiterata».

166. Le disposizioni vanno poi coordinate con l'ipotesi di non-registrazione della domanda di asilo introdotta nel 2023 all'art. 6, co. 3-bis d.lgs. 25/2008, in base alla quale «*Nel caso in cui lo straniero non si presenti presso l'ufficio di polizia territorialmente competente per la verifica dell'identità dal medesimo dichiarata e la formalizzazione della domanda di protezione internazionale, la manifestazione di volontà precedentemente espressa non costituisce domanda secondo le procedure previste dal presente decreto e il procedimento non è instaurato.*».

167. L'art. 12-bis del d.l. 145/2024, come modificato dalla l. 187/2024 indica che «sono considerati Paesi di origine sicuri i seguenti: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia».

al giugno 2026. Ai sensi dell'art. 28 della direttiva il richiedente che non si è presentato al colloquio può dimostrare «entro un ragionevole periodo di tempo, di non aver potuto per cause di forza maggiore». Si esclude cioè la possibilità di far discendere in via automatica il rigetto dalla mancata presentazione, ammettendo che la persona possa sempre giustificare le ragioni per cui non si è presentato al colloquio. Inoltre, a differenza di quanto imposto sia dalla direttiva attuale che dal futuro Regolamento Procedure, il diritto nazionale non prescrive alcun onere di fornire informazioni adeguate in merito alle conseguenze discendenti dall'allontanamento dai Centri o dalla non partecipazione al colloquio: come illustrato anche sopra, ci pare che, in assenza di adeguate informazioni in merito, non possa darsi luogo alle conseguenze negative discendenti dell'istituto del ritiro implicito della domanda di protezione.

5.3. *Le novità in tema di accoglienza dei richiedenti protezione*

Infine, la l. 187/2024 è intervenuta anche in materia di accoglienza¹⁶⁸, con la finalità di estromettere intere categorie di richiedenti asilo dalle misure di sostegno e integrazione. In primo luogo, si stabilisce un ordine di priorità secondo il quale l'accoglienza è garantita in primo luogo a coloro «che sono giunti nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare, in ragione delle preminenti esigenze di soccorso e assistenza a esse connesse». L'evidente discriminazione tra diverse categorie di richiedenti protezione non è prevista in alcuna norma europea, né nella direttiva attuale, né nella nuova.

Inoltre, la novella ha per la prima volta legittimato una ipotesi non tanto di revoca delle misure, ma di esclusione ad origine, al fine di sanzionare il comportamento del richiedente asilo che abbia presentato domanda di asilo oltre il termine di 90 giorni dal suo ingresso. Con il nuovo decreto, il ritardo nella presentazione della domanda ne giustifica l'accelerazione: ai sensi dell'art. 28-bis, co. 2, lett. e-bis) d.lgs. 25/08, il richiedente «che è entrato o si è trattenuto irregolarmente in Italia e ha presentato domanda di protezione internazionale, senza giustificato motivo, oltre il termine di novanta giorni dal suo ingresso in Italia» può essere sottoposto a procedura accelerata.

Il nuovo art. 2-bis d.lgs. 142/2015 dispone, contestualmente, che questi soggetti non sono più ammessi alle misure di accoglienza, fatto salvo il rispetto dell'art. 20 della attuale dir. 2013/33. La norma mira a 'sanzionare' le persone che hanno fatto ingresso in autonomia, via terra o per vie aeree, nello Stato: si pensi, in particolare, ai migranti giunti in Italia attraverso la rotta balcanica o che sono entrati in regime di esenzione visto e che, a causa delle difficoltà nell'accesso alle questure, riescono a presentare domanda di asilo soltanto a distanza di diversi mesi dall'ingresso in Italia¹⁶⁹.

Non ci pare, però, che possa darsi una lettura della nuova disposizione compatibile con il diritto UE, posto che l'art. 20, par. 2 ammette unicamente che gli «Stati membri possono ridurre le condizioni materiali di accoglienza» quando sia accertato che il richiedente non ha presentato la domanda di protezione internazionale «non appena ciò era ragionevolmente

168. Su cui era già intervenuto, in senso fortemente repressivo, il d.l. 20/2023, conv. l. 50/2023, su cui M. Giovannetti, *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2023, pp. 141-155.

169. In merito agli ostacoli alla presentazione della domanda di asilo e ai ritardi nella registrazione delle domande, si vedano: AAVV, *Attendere prego. Report sugli ostacoli nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia*, 2024; e ASGI, *Mappatura delle prassi illegittime delle Questure italiane*, 2024: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/04/Analisi-prassi-illegittime.pdf>.

fattibile». A prescindere dalla mancata indicazione, nella direttiva, di un limite temporale, rileva che né la direttiva, né il futuro regolamento consentono di privare *tout court* il richiedente asilo delle misure di accoglienza: queste potranno essere rimodulate (ad esempio, riducendo l'importo del contributo economico quotidiano) ma mai revocate o negate. Ci pare quindi che le nuove previsioni in materia di accoglienza siano in diretto conflitto con il diritto dell'Unione e vadano dunque disapplicate.

In conclusione, anche qualora il governo volesse giustificare le novità introdotte dal d.l. 145/2024 come una attuazione, anticipata, delle riforme previste dalla Patto UE, ci pare che le disposizioni sollevino significativi dubbi di compatibilità diretta con alcune norme delle direttive attualmente in vigore e, quanto alla materia delle ispezioni e dell'accesso ai dispositivi, con i principi fondamentali dell'ordinamento interno ed europeo, in particolare in relazione al principio di proporzionalità.

6. Conclusioni

Il presente contributo ha tentato di riassumere alcune linee di tendenza del nuovo Patto europeo e di esaminarle nel loro insieme, con l'obiettivo di leggere le disposizioni dei singoli atti legislativi nel quadro più ampio della riforma e della visione complessiva del fenomeno dell'immigrazione che essa propone.

Abbiamo definito la prima linea di tendenza come quella dell'esclusione, per i migranti irregolari e i richiedenti asilo. L'articolo ha inteso evidenziare come la procedura integrata di frontiera potrebbe accompagnarsi al ricorso massiccio a forme di limitazione della libertà di movimento delle persone migranti, e alla presumibile proliferazione di strutture di trattenimento/accolgienza alla frontiera dallo *status* giuridico incerto, come peraltro già da tempo evidenziato in dottrina. Inoltre, attraverso la *fictio iuris* di non ingresso, lo spazio giuridico europeo, e in particolar modo la frontiera, saranno interessati da un processo di de-territorializzazione dei diritti, in virtù del quale il contatto della persona col territorio non implicherà più necessariamente la soggezione a un determinato regime giuridico.

Quanto all'esternalizzazione e al coinvolgimento dei Paesi terzi, preme sottolineare come il nuovo Patto sia orientato a disincentivare le partenze e incentivare i rimpatri, senza aver introdotto alcun effettivo strumento dedicato alla creazione di canali di accesso protetti o alla istituzione di vie di arrivo legali nella UE. Eloquente, in tal senso, ci sembra l'abbandono di qualunque riferimento ai c.d. visti umanitari, nonostante le sollecitazioni del Parlamento europeo degli scorsi anni e l'iniziale posizionamento della Commissione stessa¹⁷⁰.

La seconda linea direttrice da noi individuata si realizza nella predisposizione di quello che abbiamo definito un sistema di «disciplinamento» dell'asilo, che coinvolge le norme che hanno sinora regolato le procedure di asilo, il sistema di accoglienza e l'accesso a quest'ultima. I nuovi regolamenti hanno, in questo senso, introdotto una serie di deroghe e limitazioni al nucleo di prerogative e garanzie tradizionalmente connesse all'esercizio del diritto di asilo (quali il diritto a fare ingresso e rimanere sul territorio dello Stato, al diritto alle misure di accoglienza e integrazione, al diritto all'assistenza legale e alla difesa) quando i richiedenti protezione siano coinvolti in procedure accelerate e/o di frontiera.

Occorre riconoscere che il sistema di accoglienza è stato parzialmente riformato in *melius*, tramite l'introduzione di alcune previsioni più stringenti sui servizi da garantire ai

170. Risoluzione del Parlamento europeo, dell'11 dicembre 2018, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari (2018/2271(INL)); Comunicazione della Commissione, del 12 giugno 2024, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 def.

richiedenti asilo ammessi sul territorio. Simili tutele si accompagnano però ad una potenziata strategia di differenziazione e categorizzazione dei richiedenti asilo, in base alla quale soltanto chi è coinvolto in una procedura ordinaria avrà pieno accesso ai diritti garantiti dalle nuove norme.

Invece, per i richiedenti 'indisciplinati', la possibilità di vedersi riconosciuta la protezione internazionale, e di godere di misure di accoglienza e integrazione, risulterà subordinata al rispetto di precise norme comportamentali, di collaborazione con le autorità e di permanenza nelle zone assegnate. Invero, l'obiettivo di scongiurare i movimenti secondari ci sembra quello che tiene assieme, nel complesso, gli atti legislativi adottati. Quest'opera di controllo e disciplinamento completa la precarizzazione dello *status* del richiedente protezione internazionale, intervenendo sui suoi comportamenti in tutte le fasi della procedura di asilo.