Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 2/2025

# L'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO NELLA DIRETTIVA (UE) 2024/1346. PROFILI DI CONTINUITÀ, QUALCHE LUCE E PERSISTENTI OMBRE

di Francesca Biondi Dal Monte

***Abstract:*** *Il saggio analizza la nuova direttiva accoglienza (direttiva UE 2024/1346 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), adottata nell'ambito del Patto sulla migrazione e l'asilo, mettendo in luce la dimensione spaziale e quella materiale dell'accoglienza e cioè, rispettivamente, il legame tra servizi e territorio nazionale (o parti del territorio) e le tipologie di prestazioni e servizi offerti. Una particolare attenzione è dedicata alle limitazioni nell'accesso al sistema di accoglienza e al trattenimento dei richiedenti asilo, tra dilatazione dei relativi presupposti ed extrema ratio della privazione della libertà personale, con riferimenti anche alla disciplina italiana. Le previsioni in tema di istruzione, accesso al lavoro e piani di emergenza costituiscono alcune luci in un quadro tuttora caratterizzato da persistenti profili critici. Il lavoro evidenzia altresì le varie fasi di attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo e le sfide che attendono gli Stati membri.*

***Abstract:*** *The essay analyzes the new Reception Directive (Directive UE 2024/1346 laying down standards for the reception of applicants for international protection), adopted within the framework of the Pact on Migration and Asylum. It highlights the spatial and material dimensions of reception – namely, the link between services and national territory (or specific areas within it) and the types of benefits and services offered. Particular attention is given to the limitations on access to the reception system and the detention of asylum seekers, focusing on the expansion of the related prerequisites and the principle of personal freedom deprivation as a last resort, with references also to the Italian legislation. The provisions on education, access to employment, and emergency plans represent some positive aspects in a framework still characterized by persistent critical issues. The various stages of implementation of the Pact on Migration and Asylum are also addressed together with the challenges that the Member States are facing.*

© 2017-2025 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

# L'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO NELLA DIRETTIVA (UE) 2024/1346. PROFILI DI CONTINUITÀ, QUALCHE LUCE E PERSISTENTI OMBRE

di Francesca Biondi Dal Monte*

SOMMARIO: 1. Premessa. L'accoglienza nel Patto sulla migrazione e l'asilo. – 2. La "nuova" direttiva accoglienza: un quadro a geometria variabile. – 3. La dimensione territoriale dell'accoglienza. – 4. La dimensione materiale dell'accoglienza. – 5. La tutela della salute. – 6. Istruzione e accesso al lavoro. – 7. L'accoglienza delle persone con esigenze particolari. – 8. L'accoglienza negata, limitata, revocata. – 8.1. (segue) Riduzione e revoca dell'accoglienza: quale impatto sulla disciplina nazionale. – 9. Il trattenimento dei richiedenti asilo e le sue contraddizioni. – 10. Il sistema dei controlli. – 11. Accoglienza ed emergenza. – 12. Rilievi conclusivi. Verso l'attuazione del Patto.

## 1. Premessa. L'accoglienza nel Patto sulla migrazione e l'asilo

Nella comunicazione del 23.9.2020, che annuncia il nuovo Patto sulla Migrazione e l'asilo, il tema dell'accoglienza viene richiamato, in via sintetica, nell'ambito del quadro europeo comune per la gestione della migrazione e dell'asilo, evidenziando come la rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza «istituirebbe norme più armonizzate e migliori condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo, compreso un accesso più rapido al mercato del lavoro e un migliore accesso all'istruzione per i minori migranti». Le condizioni di accoglienza dovrebbero essere fornite «soltanto nello Stato membro competente, disincentivando gli spostamenti non autorizzati, e sarebbero chiarite anche le norme in materia di trattenimento». Un secondo riferimento al tema dell'accoglienza è poi connesso al mandato della nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), che «risponderebbe alla crescente necessità degli Stati membri di sostegno operativo e di orientamenti sull'attuazione delle norme comuni in materia di asilo, nonché di una maggiore convergenza» e rafforzerebbe «la fiducia reciproca attraverso un nuovo monitoraggio dei sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri e grazie alle raccomandazioni sulle misure di assistenza, che la Commissione avrebbe facoltà di formulare»[1].

Il nuovo Patto ha poi portato all'adozione di dieci atti legislativi, pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 22 maggio 2024, tra cui la direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative

* Professoressa Associata di Diritto costituzionale e pubblico, Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna.

1. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020) 609 final, 23.9.2020, §§ 2 e 2.3. Per un commento, in relazione al suo impianto generale e ai vari ambiti toccati, cfr. C. Favilli, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione Giustizia*, 2.10.2020. Tra le prime analisi, cfr. S. Peers, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, 25.9.2020, disponibile al seguente link: http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/first-analysis-of-eus-new-asylum.html, nonché D. Thym (a cura di), *Special Collection on the 'New' Migration and Asylum Pact*, disponibile al seguente link: https://eumigrationlawblog.eu/series-on-the-migration-pact-published-under-the-supervision-of-daniel-thym/.

all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale[2]: unica direttiva del pacchetto legislativo accanto a nove regolamenti.

Le ragioni della scelta di tale tipologia di fonte sono collegate alle «attuali differenze significative delle condizioni sociali ed economiche degli Stati membri», per cui «non si ritiene possibile o auspicabile armonizzare pienamente le condizioni di accoglienza degli Stati membri»[3]. La Commissione ritiene comunque che la rifusione della direttiva accoglienza, assieme ad un mandato più ampio per l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, al fine di promuovere un'applicazione pratica uniforme delle norme di accoglienza, sia «sufficiente per conseguire gli obiettivi di armonizzare maggiormente le condizioni di accoglienza degli Stati membri e le prospettive di integrazione dei richiedenti e ridurre gli incentivi connessi alle condizioni di accoglienza che spingono i migranti a spostarsi in modo irregolare verso l'UE e al suo interno». Si prende, infatti, atto delle notevoli differenze nel livello delle condizioni di accoglienza fornite dagli Stati membri: alcuni Stati registrano problemi persistenti nel garantire gli standard di accoglienza necessari per un trattamento dignitoso dei richiedenti, mentre in altri gli standard sono più elevati. E ciò può contribuire a movimenti secondari e a pressioni soprattutto su alcuni Stati membri. Al contrario condizioni di accoglienza più armonizzate, stabilite a un livello adeguato per tutti gli Stati membri, «contribuiranno a una maggiore parità di trattamento e a una distribuzione più equa dei richiedenti asilo in tutta l'Unione»[4]. Si ritiene pertanto opportuno adottare condizioni uniformi in materia di accoglienza dei richiedenti che siano sufficienti a garantire loro un livello di vita adeguato e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati dell'Unione, affermando altresì che «l'armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti dovrebbe contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti dovuti alla diversità delle condizioni di accoglienza»[5]. Standard di accoglienza e prevenzione di movimenti secondari sono dunque inscindibilmente legati nella nuova direttiva accoglienza, che dovrà essere recepita negli Stati membri entro il 12 giugno 2026.

Più ampia è l'attenzione dedicata al sistema di accoglienza nel *Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo*[6], e in particolare in relazione all'elemento costitutivo 3: "ripensare l'accoglienza", ove si conferma il legame tra la revisione del sistema

2. Nel prosieguo del testo si richiamerà la direttiva (UE) 2024/1346 come "nuova direttiva accoglienza". Si richiamerà, invece, la direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), anche come "precedente direttiva accoglienza" o con l'anno di adozione (2013). In nota saranno invece richiamati i riferimenti di numero e anno. Si precisa inoltre che ci si riferirà al regolamento (UE) 2024/1348, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, come "regolamento procedure"; al d.lgs. n. 142/2015, recante "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale", indicandolo "decreto accoglienza"; al d.lgs. n. 286/1998, Testo unico in materia di immigrazione, con l'abbreviazione "TUI"; al d.lgs. n. 25/2008, recante "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato", come "decreto procedure".

3. Cfr. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465 final, 13.7.2016, § "scelta atto giuridico", p. 7. Trattandosi di ambiti strettamente attinenti ai sistemi di *welfare* nazionali, si richiama anche il Pilastro europeo dei diritti sociali, ove – in merito alla sua attuazione a livello dell'Unione e degli Stati membri – si prende atto dei «diversi contesti socioeconomici e della diversità dei sistemi nazionali».

4. Considerando 5 della direttiva (UE) 2024/1346.

5. Considerando 11 direttiva (UE) 2024/1346.

6. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2024) 251 final, 12.6.2024.

di accoglienza e gli obiettivi più generali del Patto. La convergenza verso norme adeguate di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale che creino condizioni di vita comparabili in tutti gli Stati membri è ritenuta «essenziale per il corretto funzionamento del sistema europeo di migrazione e asilo, anche per quanto riguarda i trasferimenti in base alle norme sulla competenza». Inoltre «la fornitura di accoglienza materiale secondo le norme previste dalla rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza è un fattore cruciale per decidere se la capacità di frontiera possa essere considerata "adeguata"», data la centralità che la frontiera stessa avrà nel quadro delle future procedure di asilo.

Gli Stati membri sono, dunque, chiamati e modificare i rispettivi sistemi normativi nazionali, adottando tutte le misure legislative necessarie per recepire la rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza e comunicarle alla Commissione. Potranno applicare alcune delle soluzioni previste dalla rifusione della direttiva, ad esempio in relazione al soggiorno e all'assegnazione dei richiedenti a zone specifiche, recependole nel diritto nazionale. Non mancano comunque alcune sollecitazioni chiave, come quella di prevedere alternative al trattenimento ovvero di combinare i Centri di accoglienza con unità abitative o ancora istituire un sistema integrato di gestione dei casi, grazie all'utilizzo delle tecnologie, per raccogliere e condividere efficacemente le informazioni e i dati quantitativi e qualitativi pertinenti in merito ai livelli di capacità di accoglienza.

Nel presente contributo, dopo aver esaminato le differenti modalità di accesso all'accoglienza in relazione ai vari servizi/diritti connessi, ci si concentrerà in particolare sulla dimensione spaziale e materiale dell'accoglienza e cioè, rispettivamente, sul legame con il territorio nazionale (o porzioni del territorio nazionale) e con il suo contenuto. Una particolare attenzione sarà dedicata alle limitazioni nell'accesso al sistema di accoglienza e al trattenimento dei richiedenti asilo, tra dilatazione dei relativi presupposti ed *extrema ratio* della privazione della libertà personale, con riferimenti anche alla disciplina nazionale[7]. Le previsioni in tema di istruzione, accesso al lavoro e piani di emergenza sono presentate come novità che vanno a costituire alcune luci in un quadro tuttora caratterizzato da persistenti profili critici.

7. Per un'analisi della disciplina nazionale e delle numerose modifiche legislative intervenute negli anni, si vedano: M. Giovannetti, *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Ius Migrandi*, a cura di M. Giovannetti, N. Zorzella, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 821 ss.; C. Panzera, *Il diritto di asilo. Profili costituzionali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 239 ss., C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, p. 307 ss., e con riferimento al periodo pandemico, Id, *Migrazioni e accoglienza ai tempi della pandemia*, in *Il sistema di accoglienza. Quadro normativo e buone prassi delle realtà lombarde e milanesi*, a cura di M. D'Amico, C. Siccardi, Torino, Giappichelli, 2021. Sul punto sia consentito rinviare anche a F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, *Diritto e Immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 231 ss. In riferimento alla più recenti modifiche, cfr. M. Giovannetti, *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, in *Questione Giustizia*, 3.2023, p. 141 ss. In merito al sistema di accoglienza nazionale, P. Bonetti, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in *Ius Migrandi*, cit., p. 802, rileva come esso costituisca senza dubbio «l'aspetto più carente del sistema italiano dell'asilo», presentando peraltro profili di illegittimità costituzionale e in relazione al diritto dell'UE, considerando, tra i vari profili, la carenza di posti in accoglienza e il fatto che esso non dovrebbe basarsi su progetti affidati agli enti locali ma, coerentemente con l'art. 118 Cost., su funzioni amministrative affidate per legge ai Comuni nei limiti dei criteri di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà.

## 2. La "nuova" direttiva accoglienza: un quadro a geometria variabile

La nuova direttiva accoglienza conferma un quadro a geometria variabile, nel quale differenti sono le modalità di accesso all'accoglienza e ai vari servizi/diritti previsti nella direttiva. Gli Stati membri non sono, infatti, tenuti a fornire tutte le condizioni di accoglienza a seguito della presentazione della richiesta di asilo, ma queste vengono modulate secondo una scansione temporale che si articola dai 3 giorni dalla richiesta di asilo ai sei mesi dal momento in cui la richiesta è registrata.

Così, ad esempio, gli Stati membri sono chiamati a fornire ai richiedenti asilo le informazioni standard relative alle condizioni di accoglienza utilizzando un apposito modello elaborato dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo quanto prima e comunque al più tardi 3 giorni dopo la presentazione della domanda di accoglienza o entro il termine per la sua registrazione[8].

La valutazione circa la sussistenza di esigenze di accoglienza particolari, ad esempio perché il richiedente è un minore, una persona con disabilità, una vittima di tratta, ecc., deve essere condotta entro 30 giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale[9]. Nessun termine era invece previsto dalla precedente direttiva accoglienza, 2013/33/UE, che si limitava a far riferimento all'avvio di tale valutazione «entro un termine ragionevole dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale»[10].

Per quanto riguarda i minori non accompagnati, se la domanda è stata fatta da una persona che dichiara di essere un minore o in relazione alla quale vi sono motivi oggettivi per ritenere che si tratti di un minore, gli Stati membri sono chiamati a designare un rappresentante non appena possibile e non oltre i 15 giorni lavorativi dalla data in cui è stata fatta la domanda[11]. Anche in questo caso la precedente direttiva non precisava un termine specifico[12].

Significative sono poi le previsioni in tema di lavoro e istruzione. Gli Stati membri sono chiamati a garantire l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro entro sei mesi dalla data di registrazione della domanda di protezione internazionale[13], riducendo quindi il termine di 9 mesi precedentemente previsto[14]. La parità di trattamento dei richiedenti che hanno accesso al mercato del lavoro può comunque essere limitata, per un periodo di almeno tre mesi a decorrere dalla data di registrazione della domanda di protezione internazionale, in relazione al «riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli di formazione» e per l'accesso a «programmi adeguati per la valutazione, la convalida e il riconoscimento dell'apprendimento e delle esperienze precedenti dei richiedenti»[15]. In tema di istruzione, invece, gli Stati membri sono chiamati a concedere quanto prima, e comunque non oltre due mesi dalla data di formalizzazione della domanda di protezione internazionale, l'accesso al sistema educativo ai minori richiedenti asilo o ai figli minori di richiedenti asilo. L'istruzione

8. Cfr. art. 5, § 1, direttiva (UE) 2024/1346. L'art. 5, § 1, della direttiva 2013/33/UE richiama invece il termine di 15 giorni dalla presentazione della richiesta di protezione internazionale, senza alcun riferimento all'utilizzo di uno specifico modello.

9. Cfr. art. 25, § 1, direttiva (UE) 2024/1346. Tale valutazione può essere integrata dalla valutazione circa la necessità di garanzie procedurali particolari, di cui all'art. 20 del regolamento procedure.

10. Cfr. art. 22 direttiva 2013/33/UE.

11. Cfr. art. 27, § 1, lett. b), direttiva (UE) 2024/1346.

12. Cfr. art. 24 direttiva 2013/33/UE.

13. Cfr. art. 17, § 1, direttiva (UE) 2024/1346.

14. Cfr. art. 15 direttiva 2013/33/UE.

15. Cfr. art. 17, § 4, direttiva (UE) 2024/1346.

deve avvenire nell'ambito del sistema educativo ordinario, anche se, a titolo temporaneo e per un periodo massimo di un mese, gli Stati membri possono tuttavia provvedere a tale istruzione al di fuori del sistema educativo ordinario[16]. In precedenza, si prevedeva che l'accesso al sistema educativo non fosse differito di oltre tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale[17].

I termini sopra indicati decorrono variamente dalla presentazione, registrazione o formalizzazione della domanda di asilo. A tal fine occorre chiarire che la domanda di protezione internazionale «si considera fatta quando il cittadino di Paese terzo o l'apolide, compreso un minore non accompagnato, manifesta di persona la volontà di ricevere protezione internazionale da parte di uno Stato membro all'autorità competente»[18]. La domanda di asilo dovrebbe essere registrata prontamente e, in ogni caso, entro cinque giorni dalla data in cui è stata fatta. Tale termine può essere esteso in vari casi e fino ad un massimo di 15 giorni, quando un numero sproporzionato di cittadini di Paesi terzi o apolidi faccia domanda nell'arco dello stesso periodo di tempo rendendo infattibile registrare la domanda entro i termini previsti[19]. Ulteriore step è rappresentato poi dalla formalizzazione della domanda di asilo[20], da effettuarsi presso l'autorità competente dello Stato membro in cui è fatta domanda quanto prima ed entro 21 giorni a decorrere dalla data in cui è stata registrata. Tale termine può essere esteso fino a ben due mesi dalla data di registrazione della domanda, «qualora un numero sproporzionato di cittadini di Paesi terzi o di apolidi faccia domanda di protezione internazionale nello stesso arco temporale».

Dai tre momenti chiave della *presentazione*, *registrazione* e *formalizzazione* della domanda di asilo discende, dunque, il godimento di specifici diritti e prestazioni. Sebbene i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza dal momento in cui fanno domanda di protezione internazionale, critiche sono quelle previsioni che legano l'accesso a diritti/prestazioni alla formalizzazione della richiesta di protezione, in considerazione dei tempi anche molto lunghi che spesso i richiedenti asilo devono attendere prima che tale formalizzazione, presso le autorità competenti, sia possibile. Una situazione che ha riguardato anche molti richiedenti asilo in Italia, ove la formalizzazione della domanda di asilo è legata alla convocazione presso la questura e alla compilazione del modello C3, con grave ripercussione sui diritti delle persone coinvolte[21]. Infatti, al ritardo nella registrazione

16. Art. 16, § 2, direttiva (UE) 2024/1346.

17. Art. 14, § 2, direttiva 2013/33/UE.

18. Art. 26, § 1, regolamento procedure.

19. Art. 27 regolamento procedure.

20. Art. 28 regolamento procedure.

21. Sulla difficoltà che possono incontrare i richiedenti asilo nella presentazione della domanda di protezione internazionale, cfr. G. Savio, *Accesso alla procedura di asilo e poteri "di fatto" delle Questure*, in www.questionegiustizia.it, rubrica "Diritti senza confini", 29.5.2019. Vari sono i casi sottoposti ai Tribunali nazionali, anche nell'ambito di ricorsi promossi *ex* art. 700 c.p.c. Sul diritto alla formalizzazione della richiesta di protezione si vedano, tra le varie: Tribunale di Napoli, decreto dell'8.3.2023; Tribunale di Roma, ordinanza 2.11.2022. È stato inoltre chiarito dal Giudice di pace di Napoli, sentenza 15.12.2023, che il ritardo nella formalizzazione della domanda d'asilo ascrivibile alla questura non può determinare l'irregolarità del richiedente. Sulla formalizzazione della richiesta di asilo senza che debbano essere esibiti documenti ulteriori, come la dichiarazione di ospitalità o la cessione di fabbricato, si vedano, tra le varie: Tribunale di Milano, ordinanza 25.7.2018, Tribunale di Trieste, ordinanza 21.6.2018, Tribunale di Firenze, ordinanza 21.12.2020. Sull'illegittimità delle prassi dilatorie di questura e prefettura in merito alla formalizzazione della richiesta di asilo, cfr. Tribunale di Ancona, ordinanza 14 gennaio 2023.

della domanda di protezione internazionale consegue anche un ritardo nel godimento di molti dei diritti riconosciuti al richiedente asilo[22].

## 3. La dimensione territoriale dell'accoglienza

La nuova direttiva accoglienza afferma espressamente che gli Stati membri possono organizzare liberamente i propri sistemi di accoglienza conformemente alla direttiva medesima. Nel declinare tale organizzazione, emergono due prospettive complementari di indagine: la dimensione territoriale dell'accoglienza e quella materiale[23].

In via generale si prevede che i richiedenti possano circolare liberamente all'interno del territorio dello Stato membro interessato, che può assegnare loro una sistemazione all'interno dello stesso tenendo conto di fattori oggettivi, tra cui l'unità familiare ed eventuali esigenze di accoglienza particolari. La dimensione territoriale dell'accoglienza si lega inscindibilmente anche al suo contenuto, poiché la concessione di condizioni materiali di accoglienza *può* essere subordinata all'effettiva residenza dei richiedenti nella sistemazione loro assegnata[24].

Gli Stati membri possono tuttavia assegnare i richiedenti asilo anche ad una zona specifica del territorio, «al fine di garantire un trattamento rapido, efficiente ed efficace delle domande in conformità del regolamento (UE) 2024/1348 o ai fini della distribuzione geografica di tali richiedenti, tenendo conto delle capacità delle zone geografiche interessate». In tali casi gli Stati membri informano i richiedenti della zona geografica assegnata, precisando altresì i confini geografici della stessa. Tale zona geografica deve essere sufficientemente ampia e in grado di consentire l'esercizio da parte dei richiedenti di tutti i diritti loro riconosciuti[25]. Per motivi familiari urgenti e gravi debitamente giustificati o per cure mediche non disponibili nella zona geografica, i richiedenti possono essere autorizzati a lasciare tale zona[26]. In caso di uscita non autorizzata i richiedenti possono incorrere in sanzioni.

Infine, più incisiva è la possibilità per gli Stati membri di stabilire che un richiedente sia autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico adatto ad ospitare i richiedenti, «per

22. Sul punto chiaramente A. Sciurba, *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, in *Quest. Giust.*, n. 2.2018, p. 153, che approfondisce, tra i vari aspetti, le ripercussioni materiali e psicologiche di tale ritardo. Come chiarito anche da Tribunale di Bologna, ordinanza 18.1.2023, *ex* art. 700 c.p.c., «[è] indubbio quindi che il mancato rilascio del permesso per richiedenti asilo conseguente alla mancata formalizzazione della domanda di protezione incide sotto molteplici profili sulla condizione soggettiva del richiedente, al quale è consentito solo ricevere cure urgenti presso il Pronto Soccorso, ma di fatto sono preclusi tutti i servizi che necessitano del possesso di un codice fiscale e di una posizione regolare sul territorio». In via generale il richiedente asilo ha diritto di accedere alle misure di accoglienza, come rileva P. Bonetti, *Migrazioni e stranieri di fronte alla Costituzione: una introduzione*, in *Diritto Costituzionale*, 2.2020, p. 75, evidenziando che il diritto di soggiorno «si sostanzia poi in altri diritti fondamentali del richiedente asilo non appena arrivato sul territorio nazionale, a quali devono provvedere i pubblici poteri», tra cui «soddisfare le primarie esigenze di accoglienza, trasporto, alloggio, vestiario, comunicazione telefonica, assistenza igienico-sanitaria dello straniero».

23. Per la dimensione territoriale rilevano in particolare gli artt. 7, 8 e 9 e per la dimensione materiale gli artt. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, della nuova direttiva accoglienza.

24. Cfr. art. 7, § 5, direttiva (UE) 2024/1346.

25. A ciò consegue – ai sensi dell'art. 8, § 6, direttiva (UE) 2024/1346 – che, qualora sia stato accertato, che al richiedente asilo non è stato garantito di poter effettivamente beneficiare dei diritti conferitigli dalla 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.

26. Cfr. art. 8, § 5, direttiva (UE) 2024/1346.

motivi di ordine pubblico o per prevenire efficacemente che il richiedente si renda irreperibile, ove vi sia un rischio di fuga», in particolare nei seguenti casi: il richiedente sia tenuto ad essere presente in un altro Stato membro in applicazione delle regole di competenza per l'esame della domanda di asilo; il richiedente sia stato trasferito nello Stato membro in cui è tenuto ad essere presente in applicazione di dette regole dopo essere fuggito in un altro Stato membro[27]. Qualora il richiedente sia stato autorizzato a risiedere solo in un luogo specifico, la concessione delle condizioni materiali di accoglienza è subordinata all'effettiva residenza del richiedente in tale luogo. Da ciò consegue anche la revoca delle misure di accoglienza in caso di indebito allontanamento da tale luogo[28]. Gli Stati possono anche imporre ai richiedenti di segnalare la loro presenza alle autorità competenti in una data specifica o a intervalli ragionevoli.

A fronte della più generica previsione della direttiva del 2013 in tema di residenza e libera circolazione dei richiedenti asilo[29], la nuova direttiva introduce, dunque, una gradazione nell'articolazione territoriale dell'accoglienza che vede: (i) assegnare una sistemazione a cui è legata l'effettiva residenza ai fini della concessione di condizioni materiali di accoglienza; (ii) assegnare i richiedenti asilo ad una zona geografica all'interno del proprio territorio; (iii) autorizzare a risiedere in un luogo specifico a seguito della restrizione alla libertà di circolazione. In considerazione dell'impatto che tale ultima misura può avere sulla condizione dei richiedenti asilo, si prevede che la sua applicazione sia proporzionata e tenga conto di elementi pertinenti della situazione individuale del richiedente, tra cui le esigenze di accoglienza particolari. Inoltre, se nei casi di assegnazione a una sistemazione o ad una zona geografica non è prevista l'adozione di alcun atto amministrativo, in caso di restrizione alla libertà di circolazione, gli Stati membri sono chiamati ad indicare i motivi di fatto e di diritto posti alla base di ogni relativa decisione, sottoposta altresì al controllo giurisdizionale d'ufficio, in caso di restrizioni superiori a due mesi, o su richiesta del richiedente asilo.

Il legame tra accoglienza e territorio emerge altresì in relazione alla condizione dei richiedenti asilo in attesa di trasferimento verso lo Stato membro competente all'esame della richiesta di asilo. Si prevede, infatti, che 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, questi non abbiano diritto alle condizioni di accoglienza di cui agli articoli da 17 a 20 della direttiva (in tema di lavoro, corsi di lingua e formazione professionale, condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria) in nessuno Stato membro diverso da quello in cui sono tenuti ad essere presenti a norma del citato regolamento (UE) 2024/1351[30]. Restano comunque ferme le prestazioni di pronto soccorso e quelle essenziali per il trattamento delle malattie. I richiedenti asilo in attesa di

27. Art. 9 direttiva (UE) 2024/1346.

28. Art. 23, comma 2, lett. a), direttiva (UE) 2024/1346, che richiama gli artt. 8 e 9 della direttiva medesima, sui cui *infra* par. 8. In generale sulla libertà di circolazione, anche in relazione all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, cfr. G. D'Amico, *La libertà "capovolta". Circolazione e soggiorno nello stato costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 143 ss.

29. Cfr. art. 7, §§ 2, 3 direttiva 2013/33/UE. In particolare, la precedente disciplina ha previsto la possibilità per gli Stati membri di stabilire un luogo di residenza per il richiedente, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda di protezione internazionale, con la possibilità di subordinare la concessione delle condizioni materiali d'accoglienza all'effettiva residenza del richiedente in un determinato luogo.

30. Cfr. art. 21 direttiva (UE) 2024/1346, che fa salva la necessità di assicurare un livello di vita conforme al diritto dell'Unione, compresa la Carta, e agli obblighi internazionali.

trasferimento sono, dunque, esclusi dall'accoglienza fin tanto che permangono in un territorio diverso dallo Stato membro competente all'esame della loro richiesta.

## 4. La dimensione materiale dell'accoglienza

Con riferimento, invece, alla dimensione materiale dell'accoglienza, e cioè al suo contenuto, varie sono le previsioni contenute nella nuova direttiva accoglienza. Come già anticipato, i richiedenti hanno accesso alle condizioni materiali d'accoglienza dal momento in cui fanno domanda di protezione internazionale. Condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria devono assicurare «un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti, ne tuteli la salute fisica e mentale e rispetti i loro diritti conformemente alla Carta»[31]. Gli Stati membri tengono conto delle differenze di genere e di età e della situazione dei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari quando forniscono condizioni materiali di accoglienza.

Un profilo chiave della dimensione materiale dell'accoglienza è costituito dall'alloggio, che può essere concesso: (i) in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti durante l'esame della domanda di protezione internazionale fatta alla frontiera o in zone di transito; (ii) in Centri di accoglienza; (iii) in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti. In tali luoghi deve essere garantita ai richiedenti la tutela della vita familiare, la comunicazione con parenti, avvocati, rappresentanti dell'UNHCR, ecc., così come l'accesso di questi ultimi ai fini di assistenza ai richiedenti, fatte salve eventuali limitazioni dell'accesso soltanto per la sicurezza dei locali e dei richiedenti. I trasferimenti tra una struttura all'altra dovrebbero essere disposti solo in quanto necessari. Solo in casi «debitamente giustificati e per un periodo ragionevole di durata più breve possibile», gli Stati membri possono prevedere in via eccezionale condizioni materiali di accoglienza che siano diverse da quelle previste dal presente articolo, qualora: (i) sia richiesta una valutazione delle esigenze di accoglienza particolari del richiedente; (ii) le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite oppure, a causa di un numero sproporzionato di persone da accogliere o di una catastrofe naturale o antropica, le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente indisponibili[32].

Gli Stati membri possono fornire le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni. In tali casi l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, in base al diritto o alla prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini.

Si prevede inoltre che le persone che forniscono condizioni materiali di accoglienza, compresi coloro che prestano assistenza sanitaria e forniscono istruzione nei Centri di accoglienza, devono essere adeguatamente formati[33]. Tali persone sono soggette alle norme

31. Art. 19, § 2, direttiva (UE) 2024/1346.

32. Art. 20, § 10, direttiva (UE) 2024/1346, ove si chiarisce in chiusura che, qualora uno Stato membro fornisca condizioni materiali di accoglienza diverse, conformemente al primo comma del presente paragrafo, tale Stato membro informa senza indugio la Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo a norma dell'articolo 32, paragrafo 2, riguardo all'attivazione del piano di emergenza.

33. Per un approfondimento sul ruolo dell'operatore dell'accoglienza, cfr. M. Accorinti, M. Giovannetti, *AGIRE L'ACCOGLIENZA. Percorso di ricerca sul lavoro sociale all'interno del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)*, RomaTre Press, 2023. Sul tema si veda anche E. Barberis, P. Boccagni, *Il lavoro sociale con le persone immigrate*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggiori Editore, 2017.

in materia di riservatezza previste dal diritto nazionale, in ordine alle informazioni di cui vengano a conoscenza nel corso della loro attività.

Tra le novità della nuova direttiva accoglienza figura anche la possibilità di coinvolgere i richiedenti nella gestione delle risorse materiali e degli aspetti non materiali della vita nei Centri di accoglienza attraverso comitati o consigli consultivi rappresentativi delle persone residenti, così come la possibilità per i richiedenti di svolgere attività di volontariato al di fuori del Centro di accoglienza alle condizioni stabilite dal diritto nazionale.

La concessione di tutte le condizioni materiali di accoglienza o di parte di esse può essere subordinata alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata. I richiedenti possono essere chiamati anche a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza qualora dispongano di risorse sufficienti, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo. Sebbene si richiami il necessario rispetto del principio di proporzionalità, l'esclusione o la limitazione dell'accoglienza in relazione alle risorse dei richiedenti non ha mancato di creare alcune distorsioni, soprattutto in relazione a quei casi in cui i salari percepiti dai richiedenti erano comunque bassi[34].

## 5. La tutela della salute

Senz'altro più articolata è la previsione contenuta nella nuova direttiva accoglienza in tema di salute, rispetto alla disciplina del 2013[35]. La previsione si apre con una clausola di garanzia volta a chiarire il dovere degli Stati membri di provvedere affinché, «indipendentemente dal luogo in cui devono essere presenti in base al regolamento (UE) 2024/1351, i richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria, sia da medici generalisti che, se del caso, da specialisti».

Particolarmente importante è la precisazione circa la natura di tale assistenza «di qualità adeguata e [che] comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie, compresi i gravi disturbi mentali, come anche l'assistenza in materia di salute sessuale e riproduttiva necessaria per trattare un grave problema fisico». L'assistenza medica può anche includere i necessari dispositivi medici di riabilitazione e assistenza, comprese appropriate misure di assistenza psichica.

Tali ultimi riferimenti sono decisivi in relazione alla condizione dei richiedenti asilo, il cui vissuto nel Paese di origine o durante il percorso migratorio è spesso caratterizzato da traumi che richiedono misure di assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate, anche in relazione agli eventuali *post-traumatic stress disorders* (PTSD)[36]. Si tratta, infatti, di persone che si trovano in condizione di particolare vulnerabilità come «popolazione a elevato rischio di sviluppare sindromi psicopatologiche a causa della frequente incidenza di esperienze stressanti o propriamente traumatiche». Gli eventi traumatici che colpiscono questa categoria di migranti determinano, infatti, «gravi conseguenze sulla loro salute fisica

34. Su cui *infra* parr. 8 e 8.1.

35. Il riferimento va all'art. 22 direttiva (UE) 2024/1346 e all'art. 19 direttiva 2013/33/UE.

36. Per un approfondimento del tema, cfr. B. McVane, *PTSD in asylum-seekers: Manifestations and relevance to the asylum process*, in *Psychiatry Research,* Volume 284, 2020; M. Orzechowski, M.E Wigand, M. Nowak, T. Becker, F. Steger, *Post-traumatic stress disorder, human rights and access to healthcare: an analysis of judgments of the European Court of Human Rights from an ethical perspective*, in *Eur J Psychotraumatol*, 2021.

e psichica con ripercussioni sul benessere individuale e sociale dei familiari e della collettività»[37].

Una previsione specifica è poi dedicata ai figli minorenni dei richiedenti e ai richiedenti minorenni, affinché ricevano lo stesso tipo di assistenza sanitaria prestata ai cittadini minorenni. Gli Stati membri sono chiamati inoltre ad assicurare il trattamento specifico fornito a norma del presente articolo, iniziato prima del raggiungimento della maggiore età e ritenuto necessario, anche dopo che il minore abbia raggiunto la maggiore età.

La salute dei richiedenti asilo è richiamata anche dalla disciplina in tema di trattenimento, laddove si chiarisce che lo stato di salute, anche mentale, dei richiedenti trattenuti che hanno esigenze di accoglienza particolari «costituisce la preoccupazione principale delle autorità nazionali». Da ciò consegue che, qualora il trattenimento dei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari metta a grave rischio la loro salute fisica e mentale, tali richiedenti non sono trattenuti[38].

## 6. Istruzione e accesso al lavoro

Altrettanto articolate, rispetto alla precedente disciplina del 2013, sono le previsioni in tema di istruzione e lavoro.

È prevista la parità di trattamento per i figli minori dei richiedenti asilo e per i richiedenti minori nell'accesso all'istruzione rispetto ai cittadini[39]. Si chiarisce inoltre che l'istruzione dei minori è di norma integrata con quella dei cittadini degli Stati membri ed è di pari qualità. Anche in relazione all'istruzione, il raggiungimento della maggiore età non deve incidere sull'accesso all'istruzione: gli Stati membri non possono infatti revocare la possibilità di accedere all'istruzione secondaria per il solo fatto che il minore abbia nel frattempo raggiunto la maggiore età. Inoltre, gli Stati membri devono garantire la continuità dell'istruzione dei minori finché non sia effettivamente eseguito un provvedimento di espulsione nei confronti loro o dei loro genitori.

Nonostante le tutele normative, l'accesso all'istruzione è ancora una sfida per molti minori stranieri: si registrano varie difficoltà nell'iscrizione degli alunni neoarrivati a scuola, anche se in età di obbligo scolastico, l'effettivo inserimento scolastico non è tempestivo rispetto all'arrivo sul territorio e richiede talvolta vari mesi, l'accesso a percorsi di istruzione e formazione con un'utenza mista di italiani e coetanei è più lungo rispetto a quello previsto

37. Come si rileva, a livello nazionale, nelle *Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale*, 22.3.2017, p. 6, adottate con decreto del Ministero della salute del 3 aprile 2017. Il documento è stato predisposto da un Tavolo tecnico, istituito il 12 settembre 2014 con decreto dirigenziale del Direttore generale della prevenzione, integrato con d.d. 12 maggio 2015, al fine di dare attuazione a quanto previsto all'articolo 27, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 251/2007, modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 18/2014. Nelle linee guida si prevede che la presa in carico si fondi su «un approccio integrato, multidisciplinare e multi dimensionale, con interventi che si realizzano in tappe successive: accoglienza, orientamento, accompagnamento» (p. 35). È necessario, infatti, avviare la programmazione di strumenti operativi adeguati ad assistere una nuova «utenza multiculturale, eterogenea, segnata in modo consistente dai traumi subiti». Sempre a livello nazionale si segnala la Linea Guida "I controlli alla frontiera/La frontiera dei controlli", elaborata dall'Istituto Nazionale Salute Migrazioni e Povertà – INMP, dall'Istituto Superiore di Sanità – ISS e dalla Società Italiana di Medicina delle Migrazioni – SIMM (approvata in via definitiva dalla Conferenza Stato-Regioni il 10 maggio 2018 e aggiornata a giugno 2023). Si tratta di uno strumento per i professionisti sociosanitari, le autorità sanitarie e gli *stakeholder* che partecipano al sistema di assistenza e di accoglienza dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale, dal momento del loro arrivo e sino alla "presa in carico" nei Centri.

38. Art. 13, § 1, direttiva (UE) 2024/1346. Su cui *infra* par. 9.

39. Art. 16 direttiva (UE) 2024/1346.

per l'inserimento in un corso di italiano, o in un Centro provinciale per l'istruzione degli adulti (CPIA) o in corsi professionali[40].

A tal proposito la direttiva prevede, in via generica, che gli Stati membri concedano «quanto prima» l'accesso a un sistema educativo, con la precisazione comunque che l'accesso non può essere ritardato «di oltre due mesi dalla data di formalizzazione della domanda di protezione internazionale, tenendo conto delle vacanze scolastiche». Positiva la previsione secondo la quale gli Stati membri provvedono all'istruzione nell'ambito del sistema educativo ordinario, anche se, a titolo temporaneo e per un periodo massimo di un mese, gli Stati membri possono provvedere a tale istruzione al di fuori del sistema educativo ordinario. Si prevede altresì la possibilità di impartire corsi di preparazione, anche di lingua, ai minori, se necessari per agevolarne l'accesso e la partecipazione al sistema educativo ordinario. Non è chiaro se questi corsi si affianchino ai corsi ordinari o possano portare all'istituzione di classi propedeutiche all'inserimento degli alunni stranieri nella scuola, con il rischio di creare disparità di trattamento e allungare l'effettivo inserimento scolastico dei minori[41]. Come clausola di chiusura si prevede comunque che qualora l'accesso al sistema educativo ordinario non sia possibile a causa della situazione specifica del minore, lo Stato membro interessato offre altre modalità d'insegnamento conformemente al proprio diritto e alle prassi nazionali.

Per quanto riguarda il lavoro, la direttiva riduce il tempo minimo di attesa per l'accesso al mercato del lavoro da 9 a 6 mesi, che tuttavia decorrono dalla registrazione della domanda e non dalla sua presentazione, «a condizione che l'autorità competente non abbia adottato una decisione amministrativa e il ritardo non possa essere attribuito al richiedente»[42]. Peraltro, se lo Stato membro ha accelerato l'esame nel merito di una domanda di protezione internazionale conformemente all'articolo 42, paragrafo 1, lettere da a) a f), del regolamento (UE) 2024/1348, l'accesso al mercato del lavoro non è concesso o, qualora sia già stato concesso, è revocato. Si tratta senz'altro di una previsione motivata dalla stretta tempistica delle procedure accelerate che tuttavia, considerando la l'ampia applicazione di tale procedura, rischia di limitare fortemente lo svolgimento di attività lavorativa ad un numero elevato di richiedenti asilo.

Ferma restando la clausola di preferenza dei lavoratori nazionali o di quelli cittadini dell'UE o di Paesi terzi già presenti sul territorio, positiva è la previsione secondo la quale gli Stati membri sono chiamati ad assicurare la parità di trattamento in numerosi ambiti, tra cui: le condizioni di impiego; la libertà di associazione, adesione e partecipazione a

40. Come rilevano M. Santagati, A. Barzaghi, C. Ferrari, *Introduzione*, in Id (a cura di), *Minori stranieri non accompagnati a scuola. Se l'improbabile diventa possibile*, Milano, FrancoAngeli, 2024, p. 10. Sul punto si veda anche E. Bolognese, *L'effettività del diritto all'istruzione dei minori stranieri non accompagnati*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3.2024, p. 117 ss.

41. A tal proposito devono richiamarsi i numerosi casi decisi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e riguardanti l'inserimento di minori Rom o di alunni stranieri in classi "speciali" disposto da alcuni Stati, tra cui Repubblica Ceca, Ungheria, Croazia, Grecia e Albania. Sul punto si vedano, tra le varie, Corte EDU, sent. 29 gennaio 2013, caso *Horváth e Kiss c. Ungheria*; Corte EDU, sent. 13 novembre 2007, caso *D.H. e altri c. Repubblica Ceca*; Corte EDU, sent. 5 giugno 2008, caso *Sampanis e altri c. Grecia*; Corte EDU, sent. 16 marzo 2010, caso *Oršuš e Altri c. Croazia*; Corte EDU, sent. 31 maggio 2022, caso *X e Altri c. Albania*; Corte EDU, sent. 30 marzo 2023, *Szolcsán c. Ungheria* (con nota di G. Matucci, *La segregazione scolastica dei Rom di fronte alla Corte EDU*, in *Diritti comparati*, 21.6.2023). Per un approfondimento sul punto sia consentito rinviare a F. Biondi Dal Monte, S. Frega, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola*, Milano, FrancoAngeli, 2023, p. 63 ss.

42. Art. 17, § 1, direttiva (UE) 2024/1346. Si ricorda che nell'ordinamento italiano, ai sensi dell'art. 22 del decreto accoglienza, il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di svolgere attività lavorativa trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda.

organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro; l'istruzione e la formazione professionale; il riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli di formazione; l'accesso a programmi adeguati per la valutazione, la convalida e il riconoscimento dell'apprendimento e delle esperienze precedenti dei richiedenti. Deroghe alla parità di trattamento possono riguardare alcuni ambiti, tra cui l'accesso a borse di studio e formazione professionale, nonché limitazioni nell'accesso a determinate cariche/professioni[43].

Significativo è anche il richiamo ai settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 883/2004, come ambito della parità di trattamento dei richiedenti asilo in relazione alle prestazioni di sicurezza sociale[44].

Più vaga appare, invece, la previsione in tema di qualifiche, secondo la quale gli Stati membri «facilitano, per quanto possibile, il pieno accesso alle procedure esistenti per il riconoscimento delle qualifiche straniere per i richiedenti che non possono fornire prove documentali delle loro qualifiche». Si tratta, come noto, di un profilo che può incidere profondamente sull'inserimento lavorativo degli stranieri anche in termini di posizioni ricoperte, contribuendo a quella segmentazione del mercato del lavoro e sotto-qualificazione che spesso caratterizza i lavoratori stranieri[45].

Infine, un'attenzione a parte meritano i corsi di lingua e la formazione professionale, con un riferimento espresso anche all'educazione civica[46]. A tal proposito si prevede che gli Stati membri garantiscano ai richiedenti l'accesso ai corsi di lingua, di educazione civica o di formazione professionale «per contribuire a migliorare la capacità dei richiedenti di agire in modo autonomo, di interagire con le autorità competenti o di trovare un impiego, o, a

43. L'art. 17, § 4, direttiva (UE) 2024/1346, si riferisce in particolare ai seguenti ambiti: partecipazione alla gestione di organismi di diritto pubblico e esercizio di una carica pubblica; borse di studio e i prestiti connessi all'istruzione e alla formazione professionale e al pagamento delle spese, in conformità del diritto nazionale, per quanto riguarda l'accesso all'università o all'istruzione post-secondaria; istruzione e formazione professionale non fornite nel quadro di un contratto di lavoro esistente; sotto il profilo temporale, nei tre mesi a decorrere dalla data di registrazione della domanda di protezione internazionale.

44. Ai sensi dell'art. 17, § 6, fatto salvo il regolamento (UE) n. 1231/2010 (che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di Paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità), gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento a norma del paragrafo 5 del presente articolo escludendo le prestazioni di sicurezza sociale che non dipendono dai periodi di occupazione o dalla contribuzione.

45. Per un quadro delle difficoltà e delle sfide che richiede l'integrazione dei lavoratori migranti e dei rifugiati, cfr. F. Fasani, *New approaches to labour market integration of migrants and refugees*, 2024, publication for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg. In via generale si veda altresì OECD (2024), *International Migration Outlook 2024*, OECD Publishing, Paris. Per un quadro dell'inserimento lavorativo dei migranti, con particolare riferimento all'Italia, cfr. *XIV Rapporto "Gli stranieri nel mercato del lavoro"*, a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2024, ove tra i vari profili viene evidenziato il forte divario di genere che vede le donne cittadine di Paesi terzi penalizzate in termini disoccupazione e inattività, con forti differenze tra le diverse comunità. È inoltre rilevato lo schiacciamento dei lavoratori stranieri su basse qualifiche, con retribuzioni medie annue inferiori di oltre il 30% rispetto al totale dei lavoratori. Sul tema si veda altresì il Policy brief *Valorizzare il potenziale dei cittadini stranieri nell'accesso al mercato del lavoro*, 2024, elaborato nell'ambito del progetto "Rafforzamento del coordinamento delle politiche multilivello per l'integrazione in Italia" cofinanziato dall'Unione europea attraverso lo Strumento di Sostegno Tecnico (SST), e attuato dal Consiglio d'Europa (CoE) in collaborazione con la Direzione Generale per il Sostegno alle riforme strutturali (DG REFORM) della Commissione Europea e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS). In tale ultimo documento si evidenzia la vulnerabilità dei richiedenti asilo, dei titolari di protezione internazionale e altre forme di protezione, che soffrono «gli svantaggi legati ai tempi di attesa particolarmente lunghi necessari alla definizione del proprio *status* giuridico, anche ai fini del rinnovo del titolo di soggiorno» e che incontrano «difficoltà di accesso al lavoro dovute ai lunghi tempi necessari per la presentazione della domanda di asilo» (in part. p. 8).

46. Art. 18 direttiva (UE) 2024/1346.

seconda dei sistemi nazionali, gli Stati membri facilitano l'accesso a tali corsi, indipendentemente dal fatto che i richiedenti abbiano accesso al mercato del lavoro».

## 7. L'accoglienza delle persone con esigenze particolari

La direttiva dedica il suo capo IV ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari. La disciplina vede qualche integrazione e specificazione rispetto a quella contenuta nella direttiva del 2013, nella quale si richiama(va) la necessità per gli Stati di tenere conto della situazione specifica di una serie di soggetti già qualificati dalla direttiva stessa come "vulnerabili". La nuova disciplina richiama, invece, una serie di categorie che «hanno maggiori probabilità di avere esigenze di accoglienza particolari», tra cui figurano: minori; minori non accompagnati; persone con disabilità; anziani; donne in gravidanza; lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali; genitori singoli con figli minori; vittime di tratta di esseri umani; persone affette da gravi malattie; persone affette da disturbi mentali, tra cui il disturbo da stress post-traumatico; persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, ad esempio vittime di violenza di genere, di mutilazioni genitali femminili, di matrimoni infantili o forzati o di violenza commessa per motivi sessuali, di genere, razziali o religiosi[47].

Rispetto alla direttiva del 2013, dunque, ove è contenuto un principio generale secondo il quale gli Stati membri sono chiamati a tenere conto della situazione specifica di una serie di persone già definite come vulnerabili (quali minori, minori non accompagnati, persone con disabilità, donne in stato di gravidanza, ecc.)[48], la nuova direttiva accoglienza richiama una serie di categorie che hanno maggiori probabilità di avere esigenze di accoglienza particolari, risultando dunque conseguentemente decisiva la successiva valutazione circa la sussistenza di tali esigenze. Non è chiaro se questa differente formulazione della previsione possa aggravare l'accertamento delle condizioni di vulnerabilità, stabilendo una sorta di "presunzione" che tuttavia deve essere verificata in concreto. Si prevede inoltre che gli Stati membri sono chiamati a valutare, su base individuale – entro 30 giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, come sopra anticipato – se il richiedente abbia esigenze di accoglienza particolari. Tale valutazione deve effettuarsi «sulla base delle caratteristiche fisiche, o delle dichiarazioni del richiedente o del suo comportamento, oppure, se del caso, delle dichiarazioni dei genitori o del rappresentante del richiedente»[49]. Una particolare attenzione è dedicata al personale chiamato a valutare tali esigenze, affinché «sia formato e continui ad essere formato per individuare i segnali indicanti che un richiedente ha esigenze di accoglienza particolari e per rispondere a tali esigenze, una volta individuate»[50]. Tale valutazione non assume la forma di una procedura amministrativa ma risulta decisiva, perché solo i richiedenti con esigenze di accoglienza particolari possono beneficiare del sostegno particolare previsto conformemente alla presente direttiva.

In linea di continuità tra direttiva del 2013 e direttiva del 2024, specifiche previsioni sono poi dedicate ai minori, ai minori non accompagnati e alle vittime di tortura e violenza.

47. Cfr. art. 24 direttiva (UE) 2024/1346.

48. l riferimento è all'art. 21 della direttiva 2013/33/UE. Recependo tale previsione, a livello nazionale, l'art. 17 del decreto accoglienza si riferisce ai migranti in condizione di vulnerabilità, richiamando una serie di categorie e riferendosi più in generale a tutte le donne, con priorità per quelle in gravidanza. Non è al momento previso un termine per la valutazione circa la sussistenza delle esigenze particolari di accoglienza.

49. Cfr. art. 25 direttiva (UE) 2024/1346.

50. Cfr. art. 25, § 2, lett. a), direttiva (UE) 2024/1346.

Tra le novità figura la previsione secondo la quale le persone che si occupano di minori, compresi i rappresentanti e le persone idonee a fungere provvisoriamente da rappresentanti, non devono avere «precedenti di reati che coinvolgano minori o di reati che comportino seri dubbi sulla loro capacità di assumere un ruolo di responsabilità per quanto riguarda i minori, ricevono una specifica e continua formazione iniziale in merito ai diritti e alle esigenze dei minori, anche in relazione alle norme di protezione dei minori eventualmente applicabili»[51].

In via generale, i figli minori dei richiedenti e i richiedenti minori sono alloggiati assieme ai loro genitori o agli adulti responsabili per loro e per i fratelli minori non coniugati, purché sia nell'interesse superiore dei minori in questione. Con riferimento particolare ai minori non accompagnati, l'accoglienza può essere disposta: presso familiari adulti, presso una famiglia affidataria, in Centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori; in altri alloggi idonei per i minori. Come già in passato, gli Stati membri possono alloggiare i minori non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni in Centri di accoglienza per adulti richiedenti, se è nel loro interesse superiore.

Tale ultima possibilità è già presente nell'ordinamento italiano, ove si prevede una specifica articolazione dell'accoglienza[52]. In particolare, a conclusione della fase di prima accoglienza nelle strutture governative, i minori non accompagnati sono inseriti nel Sistema di accoglienza e integrazione (c.d. SAI). In presenza di arrivi consistenti e ravvicinati possono tuttavia essere attivate strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di cinquanta posti per ciascuna struttura[53]. A decorrere dal 2023, si è tuttavia previsto che, in caso di momentanea indisponibilità delle strutture ricettive temporanee, il prefetto possa disporre la provvisoria accoglienza del minore di età non inferiore a sedici anni in Centri per adulti, in una sezione dedicata, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, prorogabile al massimo di ulteriori sessanta giorni e comunque nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. Si tratta di una previsione che è stata fortemente criticata, anche alla luce dei principi contenuti nella legge n. 47/2017, sulla condizione dei minori non accompagnati, ove si richiama l'affidamento familiare e il ruolo degli enti locali come promotori di interventi di sensibilizzazione «per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza»[54]. Critiche sul punto sono state anche le posizioni dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che ha rilevato come, proprio in ragione della loro condizione, i minori non

51. Cfr. art. 26, § 6, direttiva (UE) 2024/1346.

52. Con riferimento ai minori non accompagnati, si veda l'art. 19 decreto accoglienza, così come modificato dal d.l. n. 133/2023, conv. dalla l. n. 176/2023. Per un approfondimento della disciplina italiana, cfr. M. Giovannetti, M. Accorinti, *I minori stranieri non accompagnati tra accoglienza ed integrazione*, in *Minorigiustizia*, 3.2017, p. 96 ss.

53. Nei casi di estrema urgenza, l'art. 19, comma 3-*bis*, del decreto accoglienza prevede che la realizzazione o l'ampliamento delle strutture ricettive temporanee di cui al primo periodo sono consentiti in deroga al limite di capienza stabilito dalla medesima disposizione, nella misura massima del 50 per cento rispetto ai posti previsti.

54. Cfr. art. 7 legge n. 47/2017. Per un commento, C. Cascone, *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*, in questa *Rivista*, n. 2.2017 (in part. p. 9); A. Cordiano, *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in *Nuova giur. civ. comm*., 9/2017, p. 1300 ss. In via generale, sulla vulnerabilità di tale categoria di minori, cfr. E. Cukani, *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, in *ConsultaOnline*, 2.2019, p. 257 ss. Per un'analisi più generale del quadro di riferimento, cfr. C. Cottatellucci, *Minori stranieri non accompagnati: linee evolutive del quadro normativo e questioni aperte*, in *Ius migrandi*, cit., p. 327 ss.; P. Morozzo della Rocca, *I minori di età nel diritto dell'immigrazione*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, a cura di Id., Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024, p. 196 ss.

accompagnati «devono essere collocati in strutture riservate esclusivamente ai minori: questo principio generale non è derogabile neanche in caso di emergenza soprattutto in assenza di criteri chiari e specifici per individuarla»[55].

Si rileva, inoltre, che nel report di approfondimento semestrale di giugno 2024, elaborato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si evidenzia come la norma introdotta dal d.l. 133/2023 sia «problematica e lesiva dei diritti sotto molteplici punti di vista»[56]. In particolare, considerando che oltre il 70% dei minori non accompagnati in Italia sono ultrasedicenni, tale norma «da previsione di carattere eccezionale, potrebbe potenzialmente essere destinata applicarsi alla maggioranza dei minorenni in arrivo»[57]. La «promiscuità con persone di maggiore età, il sovraffollamento dei Centri per adulti e la scarsa attenzione che potrà prestarsi alle vulnerabilità dei minorenni», nonché l'assenza di misure specifiche sembrano inoltre profondamente in contrasto con i principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in occasione delle condanne subite dallo Stato italiano per la condizione dei minori non accompagnati presenti sul territorio[58].

La normativa italiana non lega, peraltro, la possibile collocazione in Centri per adulti alla previa verifica del superiore interesse del minore, sembrando invece esclusivamente connessa alla momentanea indisponibilità delle strutture ricettive temporanee, come è richiesto invece sin dalla direttiva del 2013. La nuova direttiva accoglienza ribadisce tale principio legando l'accoglienza in Centri per adulti al superiore interesse del minore. Per valutare tale interesse si deve tenere in considerazione: la possibilità di ricongiungimento familiare; il benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo ai trascorsi del minore; le considerazioni in ordine all'incolumità e alla sicurezza, in particolare se sussiste il rischio che il minore sia vittima della tratta di esseri umani; l'opinione del minore, secondo la sua età e maturità[59]. In sede di recepimento della nuova direttiva accoglienza, tale profilo dovrà dunque essere integrato.

Un ultimo riferimento deve essere dedicato alle persone che sono state vittime di tratta, o che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza psicologica, fisica o sessuale, ivi incluse le violenze a matrice sessuale, di genere, razziale o religiosa. La nuova direttiva accoglienza prevede che esse debbano ricevere il trattamento e l'assistenza necessari sul piano medico e psicologico, tra cui gli opportuni servizi di riabilitazione e consulenza, ove necessario, per il danno provocato da tali atti. Anche in questo caso è richiesta una specifica formazione del personale coinvolto, compresi gli operatori sanitari.

---

55. Cfr. Parere dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi dell'art. 3 della legge 12 luglio 2011, n. 112, in merito a d.d.l. AC. 1458 "Conversione in legge del decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno" (nota n. 960 del 20 ottobre 2023). Si veda anche la Relazione al Parlamento 2023 dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. In dottrina, A. Rauti, *I msna tra accoglienza e procedura di accertamento dell'età*, in *Attualità di diritto pubblico*, a cura di C. Panzera, A Rauti, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, p. 122.

56. Ministero del lavoro, rapporto di approfondimento semestrale, *I minori stranieri non accompagnati (mnsa) in Italia*, giugno 2024, p. 64.

57. *Ibidem*, p. 65.

58. Per un approfondimento delle più recenti decisioni, cfr. R. Cherchi, *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, in questa *Rivista*, n. 1.2024, p. 11 ss.

59. Art. 26, § 2, direttiva (UE) 2024/1346.

## 8. L'accoglienza negata, limitata, revocata

A fronte di un quadro sicuramente più articolato rispetto a quello definito con la direttiva del 2013, deve tuttavia rilevarsi come le condizioni di accoglienza siano talvolta negate, perché il richiedente non può materialmente accedervi, oppure siano limitate o revocate.

La direttiva espressamente prevede il caso del richiedente al quale è stata notifica una decisione di trasferimento in uno Stato membro competente all'esame della sua domanda di protezione, al quale è negato, come sopra anticipato, il diritto alle condizioni di accoglienza.

Ci si chiede, inoltre, se una forma di negazione dell'accoglienza possa configurarsi anche nel caso dei cittadini di Paesi terzi intercettati dall'Italia in acque internazionali e poi condotti in Albania su navi battenti bandiera italiana. A tal proposito occorre ricordare che la nuova direttiva accoglienza stabilisce «norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale negli Stati membri»[60]. In merito al suo ambito di applicazione, viene chiarito che la direttiva si applica a tutti i cittadini di Paesi terzi e agli apolidi che fanno domanda di protezione internazionale «nel territorio degli Stati membri, comprese la frontiera esterna, le acque territoriali o le zone di transito, purché tali cittadini di Paesi terzi e apolidi siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti»[61]. Per tali richiedenti sembrerebbe, dunque, negata l'applicazione delle misure di accoglienza previste dalla direttiva. Si deve tuttavia evidenziare come lo Stato italiano abbia richiamato la stessa normativa dell'Unione europea nella legge di ratifica del Protocollo, laddove si afferma l'applicazione, in quanto compatibili, dei decreti legislativi di recepimento delle direttive accoglienza, procedure e qualifiche e della «disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relative all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale»[62]. La normativa italiana di recepimento della direttiva accoglienza – inclusa la normativa di recepimento della nuova direttiva (UE) 2024/1346 – dovrebbe dunque trovare applicazione per espresso richiamo della legge di ratifica del Protocollo, sebbene varie siano le criticità dovute alla strutturale diversità dei Centri albanesi rispetto a quelli presenti sul territorio nazionale in termini di servizi e prestazioni disponibili, nonché le generali limitazioni nell'accesso alle misure di accoglienza dei richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera[63].

---

60. Art. 1 direttiva (UE) 2024/1346.

61. Art. 3 direttiva (UE) 2024/1346. Si rammenta che, nell'immediatezza della sottoscrizione del Protocollo, l'allora Commissaria Ylva Johansson (Commissaria europea per gli affari interni nella Commissione von der Leyen I dal 2019 al 2024) ha dichiarato che il Protocollo tra Italia e Albania è "al di fuori del diritto UE". In particolare ha affermato che: «The preliminary assessment by our legal service is that this is not violating the EU law, it's outside the EU law [...] Italy is complying with EU law, so that means that this is the same rules. But legally speaking, it's not the EU law but it's the Italian law (that) follows the EU law» (https://www.euronews.com/my-europe/2023/11/15/italy-albania-migration-deal-falls-outside-eu-law-says-commissioner-ylva-johansson). Sui profili critici di tale Protocollo si veda già P. Bonetti, *Considerazioni sul ddl A.C. 1960 di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del protocollo italo-albanese in materia di collaborazione alle politiche migratorie (A.C. 1960)*, audizione informale alle Commissioni riunite affari costituzionali e affari esteri della Camera dei deputati 9 gennaio 2024. Per un'analisi, si rinvia a C. Siccardi, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2.2024, p. 112 e ss. Per i profili di diritto dell'Unione si veda invece, E. Celoria, A. De Leo, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in questa *Rivista*, n. 1.2024, p. 1 ss.

62. Cfr. art. 4 legge n. 14/2024.

63. Come già rilevato *supra* par. 6, se lo Stato membro ha accelerato l'esame nel merito di una domanda di protezione internazionale, l'accesso al mercato del lavoro non è concesso.

Anche nel territorio degli Stati membri dell'Unione, la nuova direttiva accoglienza amplia, comunque, i casi di riduzione e revoca dell'accoglienza.

Infatti, se la direttiva del 2013 ha previsto in via generale la riduzione o la revoca delle condizioni materiali di accoglienza in una serie di casi indicati dalla direttiva stessa[64], la nuova direttiva accoglienza sembra distinguere in modo più netto la riduzione o revoca del sussidio per le spese giornaliere dalla riduzione o revoca, «qualora sia debitamente giustificato e proporzionato», delle altre condizioni materiali di accoglienza[65].

Nello specifico, gli Stati membri possono adottare una decisione di riduzione o revoca qualora un richiedente: (a) lasci una zona geografica all'interno della quale può circolare liberamente o il luogo specifico di residenza designato dall'autorità competente senza permesso, o si renda irreperibile; (b) non cooperi con le autorità competenti o contravvenga agli obblighi procedurali da esse stabiliti; (c) abbia formalizzato una domanda reiterata; (d) o ancora abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza; (e) abbia gravemente e ripetutamente violato le norme del Centro di accoglienza o si sia comportato in modo violento o minaccioso nel Centro di accoglienza. La nuova direttiva accoglienza aggiunge altresì l'ipotesi in cui il richiedente «ometta di partecipare a misure obbligatorie di integrazione, se messe a disposizione o promosse dallo Stato membro, a meno che non vi siano circostanze che sfuggono al controllo del richiedente» (art. 23, § 1, lett. f). Tale previsione sembra, tuttavia, tramutare il percorso di integrazione in un obbligo, la cui inosservanza è peraltro gravemente sanzionata[66]. Non si comprende neppure se vi siano dei limiti nel fissare tali misure obbligatorie di integrazione in termini di durata e tipologia delle attività (es. almeno un corso di lingua di un determinato numero di ore). La genericità di tale previsione imporrebbe, dunque, in fase di recepimento nell'ordinamento nazionale, un maggior dettaglio nella definizione legislativa di tale circostanza, in linea con la riserva di legge in materia di condizione giuridica dello straniero, di cui all'art. 10 Cost.

In merito ai casi sopramenzionati, deve inoltre evidenziarsi che, mentre la riduzione e revoca del sussidio per le spese giornaliere può applicarsi in via generale alle varie situazioni, la revoca delle "altre condizioni di accoglienza" può essere disposta (solo) in caso di violazione grave delle regole del Centro e a comportamenti violenti o minacciosi[67]. Una tale lettura testuale della nuova direttiva accoglienza è del resto coerente anche con la maggiore gravità di questa ipotesi rispetto alle altre testualmente indicate.

L'impatto delle misure di riduzione o revoca dell'accoglienza sui diritti delle persone coinvolte ha originato un elevato contenzioso a livello nazionale che ha visto anche alcuni chiarimenti interpretativi da parte della Corte di giustizia, soprattutto in relazione ai richiedenti in condizione di vulnerabilità.

---

64. Art. 20 direttiva 2013/33/UE.

65. Art. 23, § 1, direttiva (UE) 2024/1346.

66. *Mutatis mutandis* sembra di poter richiamare l'accordo di integrazione e cioè la necessità di conseguire specifici obiettivi di integrazione nel periodo di durata del permesso di soggiorno, ai sensi dell'art. 4-*bis* TUI. In relazione a tale misura B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, Jovene, 2010, p. 172, evidenzia come ciò sembri tramutare diritti sociali (o almeno finalità pubbliche che richiedono attuazione legislativa) in obblighi pesantemente sanzionati a carico dello straniero.

67. L'art. 23, § 1, lett. b), direttiva (UE) 2024/1346 richiama testualmente il solo paragrafo 2, lettera e), della medesima previsione riferito appunto a chi «abbia gravemente o ripetutamente violato le norme del centro di accoglienza o si sia comportato in modo violento o minaccioso nel centro di accoglienza».

Secondo la Corte, in caso di gravi violazioni delle regole dei Centri di accoglienza, nonché di comportamenti gravemente violenti, non può ritenersi conforme al diritto UE una sanzione consistente nel revocare, seppur temporaneamente, le condizioni materiali di accoglienza «relative all'alloggio, al vitto o al vestiario, dato che avrebbe l'effetto di privare il richiedente della possibilità di soddisfare le sue esigenze più elementari» [68]. Qualsiasi sanzione deve, infatti, rispettare i principi di proporzionalità e della dignità umana e, nel caso in cui riguardino un minore non accompagnato, dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali in relazione all'interesse superiore del minore. Né le gravi violazioni delle norme del Centro di accoglienza in cui è ospitato un minore non accompagnato richiedente, né il comportamento gravemente violento del minore richiedente consentono agli Stati membri di imporre sanzioni consistenti nella revoca, anche temporanea, delle condizioni materiali di accoglienza relative all'alloggio, al vitto o al vestiario, alla luce dell'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e cioè della tutela della dignità umana.

I «comportamenti gravemente violenti» possono essere riferiti anche ad accadimenti avvenuti fuori dalla struttura ospitante. Ed anche in caso di persone adulte non in condizione di vulnerabilità, la sanzione da irrogare non potrà in ogni caso trascurare i bisogni più elementari della persona, quali nutrirsi, vestirsi, lavarsi e disporre di un alloggio. In particolare, anche le sanzioni più severe intese a contrastare, in ambito penale, i comportamenti violenti «non possono privare il richiedente della possibilità di provvedere ai suoi bisogni più elementari»[69].

Risulta inoltre pendente, sempre dinanzi alla Corte di giustizia, una questione pregiudiziale relativa alla possibilità di revocare misure di accoglienza per ragioni non sanzionatorie, ma a causa della sopravvenuta carenza dei presupposti di ammissione alla stessa e, in particolare, in ragione del rifiuto da parte del cittadino straniero di aderire al trasferimento presso un altro Centro di accoglienza, individuato dall'Amministrazione per oggettive esigenze organizzative e tale da garantire, sotto la responsabilità dell'Amministrazione stessa, la conservazione di condizioni materiali di accoglienza equivalenti a quelle fruite nel Centro di provenienza[70].

Trattandosi di decisioni particolarmente incisive sulla vita dei richiedenti asilo coinvolti, la direttiva richiede che esse siano adottate «in modo obiettivo e imparziale nel merito del caso individuale e [siano] motivate»[71]. Le decisioni sono basate sulla particolare situazione del richiedente, specialmente per quanto concerne i richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, tenendo conto del principio di proporzionalità. In ogni caso gli Stati devono assicurare l'assistenza sanitaria a tutti i richiedenti e un livello di vita conforme al diritto dell'Unione, inclusa la Carta dei diritti fondamentali, e agli obblighi internazionali.

---

68. Corte di giustizia, sent. 12 novembre 2019, C-233/18, *Haqbin*, § 47.

69. Si veda Corte di giustizia, sent. 1 agosto 2022, C-422/21, *TO*, § 40. Per un richiamo a tali principi nella giurisprudenza italiana, cfr. Tar Liguria, sentenza 24 agosto 2022, n. 722. Per un approfondimento sul tema, cfr. ASGI, *La revoca dell'accoglienza dei richiedenti asilo*, ottobre 2024, disponibile al seguente link: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/10/scheda-pratica-revoca-accoglienza_definitiva_L_50_2023.docx.pdf.

70. Cfr. Tar Lombardia, ordinanza 5 marzo 2024, n. 625. Sul punto si veda altresì Tar Lazio, sentenza 13 settembre 2023, n. 13777, ove è stato chiarito che l'assenza per una notte dal CAS non può configurarsi come abbandono, differenziando l'ipotesi di "abbandono" da quella di "allontanamento". Sul tema di veda anche Cons. St., sez. III, 14 maggio 2019, n. 3122, e Cons. St., sez. III, 13 luglio 2022, n. 5942. Si veda altresì Tar Campania, sentenza 17 luglio 2023, n. 4353, in merito alla condanna della Pubblica amministrazione al risarcimento del danno per illegittima revoca dell'accoglienza.

71. Cfr. art. 23, § 4, direttiva (UE) 2024/1346.

### *8.1. (segue) Riduzione e revoca dell'accoglienza: quale impatto sulla disciplina nazionale*

In linea con la direttiva del 2013, l'art. 23 del d.lgs. n. 142/2015 richiama la possibilità di revocare le misure d'accoglienza in una serie ampia di casi: la mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero l'abbandono del Centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla prefettura-ufficio territoriale del Governo competente; la mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda; la presentazione di una domanda reiterata; l'accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti. Con il recepimento della nuova direttiva accoglienza, è probabile che ad essi si aggiunga anche la non partecipazione «a misure obbligatorie di integrazione, se messe a disposizione o promosse dallo Stato membro, a meno che non vi siano circostanze che sfuggono al controllo del richiedente».

La violazione grave o ripetuta delle norme del Centro o la commissione di comportamenti violenti – che nella nuova direttiva accoglienza sono legati anche alla revoca delle altre condizioni di accoglienza – vedono nel decreto nazionale una disciplina graduata che può portare il prefetto, fatta salva la facoltà di disporre il trasferimento del richiedente in altra struttura, ad adottare una o più delle seguenti misure: esclusione temporanea dalla partecipazione ad attività organizzate dal gestore del Centro; esclusione temporanea dall'accesso a uno o più dei servizi, ad eccezione dell'accoglienza materiale; sospensione, per un periodo non inferiore a trenta giorni e non superiore a sei mesi, o revoca dei benefici economici accessori (cd. "pocket money")[72]. Il gestore del Centro è tenuto a comunicare, immediatamente, alla prefettura la mancata presentazione o l'abbandono della struttura da parte del richiedente, nonché – previo richiamo formale del richiedente – a trasmettere una relazione sui fatti in caso di casi di violazione delle regole del Centro.

Si deve peraltro segnalare come nuove previsioni riguardino i giudizi applicabili a delitti commessi con violenza alle persone o alle cose compiuti anche nei Centri previsi dal decreto accoglienza[73]. Sono inoltre fortemente limitate le modalità di protesta nei Centri previsti dal TUI, con possibili riflessi anche sulla qualificazione delle condotte dei richiedenti asilo. Infatti, nuove fattispecie penali puniscono i casi di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio. E a tal fine costituiscono atti di resistenza anche «le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza»[74].

Vi sono poi altre ipotesi, attualmente vigenti nella legislazione italiana, in cui la procedura di asilo può incidere sull'accesso alle misure di accoglienza, fino a negarle in radice.

Si segnala a tal proposito l'esclusione dalle misure di accoglienza del richiedente che, senza giustificato motivo, ha presentato domanda di protezione internazionale oltre il termine di novanta giorni dal suo ingresso in Italia[75]. Si prevede altresì che tale decisione sia

72. Cfr. art. 23 decreto accoglienza, così come modificato dal d.l. n. 20/2023, conv. dalla l. n. 50/2023.

73. Cfr. art. 14, commi 7-*bis* e 7-*ter*, introdotti dal d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 (l. conv. 18 dicembre 2020, n. 132).

74. Cfr. art. 14, comma, 7.1, TUI, introdotto dal d.l. 11 aprile 2025, n. 48 (l. conv. 9 giugno 2025, n. 80) che richiama i Centri di cui all'art. 10-*ter* e 14 TUI.

75. Si veda l'art. 1 del decreto accoglienza, così come modificato dal d.l. n. 145/2024, conv. dalla l. n. 176/2024.

adottata, in forma scritta e motivata, dal prefetto competente per territorio in ragione del luogo ove è presentata la domanda di protezione internazionale e tiene conto della vulnerabilità del richiedente. Tale ipotesi solleva numerose critiche, introducendo una sorta di accoglienza "a termine" e ponendosi peraltro in contrasto con la nuova direttiva accoglienza. Se è vero che la direttiva del 2013 ammetteva la possibilità per gli Stati membri di ridurre le condizioni materiali di accoglienza (non revocare in radice) «quando possono accertare che il richiedente, senza un giustificato motivo, non ha presentato la domanda di protezione internazionale non appena ciò era ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo in tale Stato membro»[76], la nuova direttiva accoglienza non contempla più questa ipotesi. In sede di recepimento della disciplina UE, lo Stato italiano dovrebbe, dunque, abrogare tale previsione.

Si segnala inoltre che quando il richiedente, prima di essere convocato per il colloquio di cui all'articolo 12, si allontana senza giustificato motivo dalle strutture di accoglienza ovvero si sottrae alla misura del trattenimento, la domanda di asilo si ritiene implicitamente ritirata. Analogamente nel caso in cui il richiedente non si presenti al colloquio personale disposto dalla Commissione territoriale[77]. Da ciò consegue anche l'esclusione dalle misure di accoglienza. In questa direzione, l'art. 41 del nuovo regolamento procedure prevede una serie di casi in cui una domanda di asilo deve considerarsi implicitamente ritirata, tra cui quando il richiedente, senza valido motivo, non ha formalizzato la domanda pur avendo avuto una possibilità effettiva in tal senso ovvero quando il richiedente, senza giusto motivo, non ha partecipato al colloquio personale allorché vi era tenuto o, senza giusto motivo, ha rifiutato di rispondere alle domande durante il colloquio «in modo da rendere l'esito del colloquio non sufficiente a decidere sul merito della domanda».

Un'attenzione specifica merita poi la condizionalità tra accoglienza e mancanza di risorse finanziarie. Si ricorda a tal proposito che gli Stati membri possono obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire ai costi delle condizioni materiali di accoglienza qualora i richiedenti dispongano di risorse sufficienti, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo. Gli Stati possono anche esigere dal richiedente il rimborso dei costi delle condizioni materiali di accoglienza o dell'assistenza sanitaria, qualora emerga che un richiedente disponeva di mezzi sufficienti per coprire detti costi. Si tratta di facoltà in capo agli Stati membri che possono anche non avvalersene considerando l'importanza di un accompagnamento dei richiedenti/titolari di protezione in accoglienza anche in una fase successiva all'inserimento lavorativo, al fine di consolidare il proprio percorso di inclusione e il raggiungimento dell'autonomia. Peraltro, nel valutare le risorse del richiedente, gli Stati sono comunque chiamati a rispettare il principio di proporzionalità, nonché a tenere conto «delle circostanze individuali del richiedente e della necessità di rispettare la sua dignità o integrità personale, comprese le sue esigenze di accoglienza particolari».

Distinta da tale ipotesi è la situazione in cui lo straniero abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza. A tal proposito la giurisprudenza italiana formatisi rispetto ad analoga previsione contenuta nella direttiva del 2013, e riferita sia all'ipotesi di riduzione che revoca delle condizioni materiali di accoglienza[78], ha chiarito che il possesso di mezzi idonei tali da portare alla revoca delle condizioni di accoglienza non dovrebbe essere episodico, ma al contrario la disponibilità di

76. Cfr. art. 20, § 2, direttiva 2013/33/UE.
77. Cfr. art. 23-*bis* del decreto procedure.
78. Art. 20, § 3, direttiva 2013/33/UE.

"mezzi sufficienti di sussistenza" dovrebbe essere attuale, stabile e duratura[79]. In questo quadro, l'importo annuo dell'assegno sociale costituisce un parametro per valutare l'adeguatezza delle risorse per il sostentamento del richiedente asilo, considerando tuttavia un arco temporale minimo di un anno[80]. Ad ogni modo, lo Stato può ottenere un rimborso parziale o integrale delle spese sostenute per l'erogazione della misura di accoglienza, «ma ciò può avvenire nel rispetto del principio di proporzionalità e, segnatamente, tenendo conto, a seconda del tipo di revoca, di una serie di fattori come il discostamento dal parametro legislativo dell'assegno sociale»[81]. Ciò al fine di verificare se vi è stato un radicale miglioramento delle condizioni di vita dello straniero e se questi ha volontariamente occultato le risorse. Peraltro, se la permanenza nel Centro è stata consentita nonostante la comunicazione o la conoscenza/conoscibilità dell'attività lavorativa del richiedente asilo, la decisione di procedere al recupero integrale dell'onere economico sostenuto dall'Amministrazione è stata ritenuta «incongrua e non coerente con un canone razionale di proporzionalità»[82]. A tal fine deve inoltre tenersi di conto del «reale beneficio conseguito» dal richiedente, ovvero dei reali servizi percepiti[83].

## 9. Il trattenimento dei richiedenti asilo e le sue contraddizioni

Un ambito particolarmente critico della direttiva accoglienza, sia nella versione del 2013 che in quella del 2024, riguarda il trattenimento. La direttiva precisa che gli Stati membri «non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente o sulla base della sua nazionalità»[84], prevedendo che il trattenimento possa essere disposto sulla base di uno dei seguenti motivi: per determinare o verificare l'identità o la cittadinanza del richiedente; per 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; per decidere, nel contesto di una procedura di frontiera, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio; quando il richiedente è trattenuto nell'ambito di una procedura di rimpatrio e 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 lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico; in caso di trasferimento del richiedente in altro Stato membro in applicazione delle regole di competenza sull'esame della domanda di asilo. A tali motivi la nuova direttiva accoglienza aggiunge anche la necessità di assicurare il rispetto degli obblighi giuridici imposti al richiedente in caso di limitazioni alla libertà di circolazione e ove continui a sussistere il rischio di fuga (art.10, § 4, lett. c).

Sebbene si preveda che il trattenimento sia disposto ove «necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, […] salvo che non siano applicabili efficacemente misure

79. Si veda, tra le varie, Trga Trento, sentenza 10 settembre 2024, n. 130.

80. Cfr. Tar Basilicata, 4 giugno 2019, n. 485. Ai sensi dell'art. 14, comma 3, del decreto accoglienza, al fine di accedere alle misure di accoglienza, il richiedente, al momento della presentazione della domanda, dichiara di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza. La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza è effettuata dalla prefettura con riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale.

81. Cfr. Cons. St., sez. III, sent. 7 marzo 2023, n. 2386.

82. Cfr. Tar Emilia Romagna, sez. I, sent. 28 febbraio 2022, n. 223.

83. Cfr. Tar Friuli Venezia Giulia, sez. I, sent. 18 novembre 2020, n. 396. In via generale, per un quadro delle revoche disposte in Italia, cfr. Centri d'Italia (Openpolis-ActionAid), *Accoglienza al collasso*, report 2024, p. 19, ove si evidenzia che se nel 2022 le revoche sono state 30.500 circa, nel 2023 il dato registrato è quasi doppio e pari a circa 50.900 revoche.

84. Art. 10 direttiva (UE) 2024/1346.

alternative meno coercitive», è evidente che i sette motivi sopra individuati sono idonei a coprire una casistica così ampia da mettere fortemente in crisi il principio dell'*extrema ratio* nella limitazione della libertà personale. Si pensi ad esempio alla necessità di procedere alla verifica dell'identità o della cittadinanza del richiedente nel contesto di una procedura di frontiera ovvero, sempre in caso di richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera, allo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato[85].

Si tratta di ipotesi per la maggior parte già presenti nella legislazione nazionale, laddove si fa riferimento al trattenimento del richiedente asilo che costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica ovvero in caso di fuga[86] o ancora nei casi di procedura in frontiera (es. quando la domanda di protezione internazionale è presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o in una zona di transito dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli o in caso di provenienza da un Paese designato di origine sicuro)[87]. In questi casi, il trattenimento può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità o non presti idonea garanzia finanziaria, ovvero nelle more del perfezionamento della procedura concernente la prestazione della garanzia finanziaria[88]. A ciò si aggiunge anche il trattenimento del richiedente sottoposto alla procedura Dublino di cui al regolamento (UE) n. 604/2013, ove sussista un rischio di fuga[89].

Tali casi mettono dunque in luce come il trattenimento vada oggi oltre il contrasto dell'immigrazione irregolare e della necessità di assicurare l'espulsione dello straniero, per includere anche situazioni differenti e relative all'accertamento del "diritto ad entrare nel territorio dello Stato", secondo una *fictio iuris* che vede qualificare le zone di frontiera come luoghi di attesa nei quali non si è ancora *pleno iure* sul territorio nazionale.

La direttiva del 2024, richiamando quanto già previsto nel 2013, prevede che gli Stati membri provvedano affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo specifico. Nell'ordinamento nazionale, la prestazione di una garanzia finanziaria è stata introdotta a decorrere dal 2023, come circostanza che vale ad escludere il trattenimento. In una prima fase, tale garanzia era

85. Sul punto G. Schiavone, *L'approvazione del Patto UE su immigrazione e asilo*, in *Aggiornamenti sociali*, Febbraio 2025, disponibile al seguente link: https://www.aggiornamentisociali.it/articoli/l-approvazione-del-patto-ue-su-immigrazione-e-asilo-versione-estesa/, rileva come «[q]uesta impostazione generale a tutela della libertà dello straniero che chiede asilo appare tuttavia in contrasto con la scelta di applicare la procedura accelerata di frontiera in una serie di ipotesi talmente ampia da divenire la normalità». In via generale sul trattenimento dei richiedenti asilo, cfr. C. Costello, M. Mouzourakis, *EU Law and the Detainability of Asylum Seekers*, in *Refugee Survey Quaterly*, 1.2016, p. 47 ss. Con riferimento alla disciplina italiana, cfr. art. 6-*bis* del decreto accoglienza. Con riferimento all'ordinamento italiano, E. Celoria, *La detenzione del richiedente asilo tra diritto simbolico e tutele effettive*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, settembre 2023; M. Veglio, *La restrizione amministrativa della libertà personale del richiedente asilo, prima, durante e dopo il processo di protezione*, in *Quest. Giust.*, 2.2018, p. 167 ss. In via generale sul progressivo ampliamenti dei casi di trattenimento dei migranti, cfr., M. Benvenuti, *Libertà personale*, in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 398 ss., M. Veglio, *La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia*, in *Questione Giustizia*, 3.2023, p. 127 ss.; D. Loprieno, *«Trattenere e punire». La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

86. Per un'analisi dei vari casi si veda l'art. 6 del decreto accoglienza.

87. Cfr. art. 6-*bis* del decreto accoglienza che rinvia all'art 28-*bis* del decreto procedure, così come modificato dal d.l. n. 37/2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 75/2025, che ha ulteriormente ampliato i casi di possibile applicazione della procedura accelerata di frontiera.

88. Cfr. art. 6-*bis*, comma 2, decreto accoglienza.

89. Cfr. art. 6-*ter* decreto accoglienza.

stata stabilita in un importo fisso idoneo a garantire per il periodo massimo di trattenimento di ventotto giorni la disponibilità di un alloggio adeguato sul territorio nazionale, della somma occorrente al rimpatrio, e dei mezzi di sussistenza minimi necessari a persona[90]. Successivamente, anche a seguito del contenzioso che si è originato e in un'ottica di maggiore flessibilità, è stata attribuita al questore la possibilità di effettuare una valutazione caso per caso sulla somma da richiedere[91].

La disciplina nazionale in tema di accoglienza non prevede invece alcun rinvio espresso ad altre disposizioni alternative al trattenimento, che invece sono previste dalla normativa in tema di immigrazione in relazione agli stranieri che sono in possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, con riferimento, ad esempio, all'obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato ovvero all'obbligo di presentazione presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente[92]. Su tale profilo sarebbe pertanto necessario intervenire in sede di recepimento della nuova direttiva accoglienza.

Garanzie – anche giurisdizionali – sono previste dalla direttiva del 2024, che nella nuova formulazione prevede anche specifici termini in caso di verifica in sede giudiziaria della legittimità del trattenimento, richiesta d'ufficio o su domanda del richiedente: 15 giorni, o, in situazioni eccezionali, 21 giorni a decorrere dall'inizio del trattenimento stesso, decorsi i quali il richiedente interessato è rilasciato immediatamente. Si ricorda che attualmente la disciplina nazionale in tema di accoglienza prevede che il trattenimento possa essere convalidato per un periodo massimo, non prorogabile, di quattro settimane[93].

Piuttosto articolate sono anche le previsioni relative alle condizioni di trattenimento e al trattenimento di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari[94]. Gli Stati membri sono chiamati a garantire ai rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettino la vita privata. Tale possibilità si applica alle organizzazioni che operano nel territorio dello Stato membro interessato per conto dell'UNHCR. Inoltre, gli Stati membri devono garantire ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che

90. L'istituto in questione, previsto dall'art. 6-*bis* del decreto accoglienza, è stato introdotto con il d.l. 10 marzo 2023, n. 20 (l. conv. 5 maggio 2023, n. 50). La previsione rinvia ad un decreto del Ministero dell'interno, da adottarsi di concerto con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, per l'importo e le modalità di prestazione della predetta garanzia finanziaria. Un primo decreto è stato poi adottato il 14 settembre 2023, fissando la garanzia finanziaria nella misura fissa di 4.938 euro, da aggiornare a cadenza biennale. Sull'applicazione di tale disciplina e la contrarietà al diritto dell'UE cfr. Tribunale di Catania, decreto 29 settembre 2013, R.G. 10460/2023, e decreto 29 settembre 2023, R.G. 10461/2023, su cui C. Favilli, *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: commento al decreto del Tribunale di Catania del 29 settembre 2023*, in questa *Rivista*, n. 3.2023, p. 1 ss.; E. Celoria, V. Passalacqua, *Turning the Exception into the Rule: Assessing Italy's New Border Procedure*, in *VerfBlog*, 27.10.2023, https://verfassungsblog.de/turning-the-exception-into-the-rule. La Corte di cassazione ha inoltro sottoposto alla Corte di giustizia rinvio pregiudiziale sulla compatibilità dell'istituto della garanzia finanziaria con gli artt. 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE (C-104/24 PPU e C-105/24 PPU).

91. Cfr. decreto del 10 maggio 2024, si prevede la possibilità di fissare l'importo tra un minimo di 2.500 euro ad un massimo di 5000. Tra i profili da considerare nella valutazione del caso figura anche il grado di collaborazione fornita dallo straniero nelle procedure di identificazione, desumibile dalla documentazione, anche di natura elettronica, esibita o dalle dichiarazioni dello straniero. Per un approfondimento, cfr. M. Savino, *Il nuovo decreto sulla garanzia finanziaria: via libera alla procedura di frontiera in Italia e in Albania?*, ADiM Blog, Editoriale, Giugno 2024.

92. Art. 14, comma 1-*bis*, TUI.

93. Cfr. Art. 6-*bis*, comma 3, decreto accoglienza.

94. Si vedano gli artt. 12 e 13 della direttiva (UE) 2024/1346.

rispettano la vita privata. Possono essere imposte limitazioni all'accesso al Centro di trattenimento soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del Centro di trattenimento. I richiedenti trattenuti devono poi essere informati delle norme vigenti nel Centro e dei loro diritti e obblighi.

Ci si chiede dunque se tali condizioni possano essere garantite anche in Centri eventualmente collocati fuori dal territorio nazionale, come nel caso dei Centri albanesi. Sotto tale profilo si segnala che la Corte di cassazione, in data 29.5.2025, ha promosso un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in merito al trasferimento di migranti dai CPR italiani ai Centri albanesi in relazione al possibile contrasto con la direttiva 2008/115/CE e, per quel che ci interessa, anche per contrasto all'art. 9, § 1, della direttiva 2013/32/UE in tema di procedure che prevede che i richiedenti siano a autorizzati a rimanere nello Stato membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione[95].

Più in generale, in sede recepimento della direttiva accoglienza, nella parte relativa al trattenimento, dovrebbero essere altresì disciplinate in via legislativa le modalità della detenzione amministrativa dei richiedenti asilo, ambito che come noto soffre ancora di pesanti lacune in violazione della riserva di legge di cui all'art. 13 Cost. e che ha visto, con riferimento più generale alla detenzione dei migranti in condizione di irregolarità, la proposizione di una questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale[96].

## 10. Il sistema dei controlli

Altro aspetto di novità della nuova direttiva accoglienza è rappresentato dalla riformulazione della disposizione dedicata al sistema di orientamento, sorveglianza e controllo. In particolare, si prevede che gli Stati membri debbano attivare opportuni meccanismi con cui assicurare «adeguate misure di orientamento, sorveglianza e controllo del livello delle condizioni di accoglienza»[97]. A tal fine gli Stati tengono conto delle norme operative disponibili e non vincolanti, degli indicatori, degli orientamenti o delle migliori pratiche sulle condizioni di accoglienza elaborati dall'Agenzia per l'asilo conformemente all'articolo 13 del regolamento (UE) 2021/2303[98], fatta salva la competenza degli Stati membri per l'organizzazione dei loro sistemi di accoglienza in conformità della presente direttiva.

A tal fine si richiamano gli orientamenti del 2024 dell'Agenzia per l'asilo in materia di accoglienza (*Guidance on Reception – Operational standards and indicators*)[99], nei quali vengono formulati standard e indicatori aggiornati, in linea con la direttiva accoglienza in vigore al momento dell'adozione della guida ma già tenendo conto anche del Nuovo Patto su Migrazione e Asilo. Con tale guida si vuole favorire l'applicazione operativa e tecnica del

95. Corte di cassazione, ordinanza 29 maggio 2025, n. 14054.

96. Si vedano le ordinanze del Giudice di pace di Roma nn. 209, 210, 211 e 212 del 17.10.2024, G.U. 20 novembre 2024, n. 47, I serie speciale. Per un commento, cfr. S. Anastasia, G. Santoro, *Alla Corte costituzionale la questione di legittimità sui CPR*, in *Quest. Giust. online*, 7.2.2025.

97. Art. 31 direttiva (UE) 2024/1346.

98. Il regolamento (UE) 2021/2303 è relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010.

99. Il documento è disponibile al seguente link: https://euaa.europa.eu/publications/guidance-reception-operational-standards-and-indicators.

CEAS promuovendo pratiche concordate. A livello nazionale, essa funge da strumento per supportare gli Stati membri nell'istituzione di sistemi di accoglienza equi ed efficienti conformi al CEAS, sostenere riforme nel settore dell'accoglienza e fornire un quadro per la definizione e/o l'ulteriore sviluppo degli standard di accoglienza. Infine, a livello operativo, mira a supportare gli Stati membri nell'istituzione e/o nella valutazione della conformità delle loro pratiche alle disposizioni del CEAS.

L'attività di sorveglianza non potrebbe in ogni caso spingersi oltre le finalità indicate nella normativa stessa, per garantire adeguate misure di accoglienza senza tuttavia violare i diritti dei soggetti coinvolti, soprattutto nel caso in cui volessero essere impiegate tecnologie di sorveglianza anche all'interno dei Centri di accoglienza. A tal proposito il caso greco[100] è piuttosto indicativo di un sistema di controlli pervasivo che dalle finalità di verifica del sistema nazionale si è spostato sulla sorveglianza delle persone.

Si ricorda altresì che i sistemi di accoglienza degli Stati membri sono sottoposti al meccanismo di monitoraggio di cui al capo 5 del regolamento (UE) 2021/2303 da parte dell'Agenzia dell'asilo. In particolare, per fornire informazioni tempestive e affidabili agli Stati membri e individuare possibili rischi per i sistemi d'asilo e di accoglienza degli Stati membri, l'Agenzia raccoglie e analizza informazioni sulla situazione dell'asilo nell'Unione e – nella misura in cui ciò possa avere un impatto sull'Unione – nei Paesi terzi, comprese informazioni aggiornate sui flussi migratori e dei rifugiati, sulla presenza di minori non accompagnati, sulla capacità complessiva di accoglienza e sulle necessità di reinsediamento dei Paesi terzi e su eventuali arrivi massicci di cittadini di Paesi terzi che potrebbero sottoporre i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri a pressioni sproporzionate.

Come chiarito anche nel Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, le tecnologie possono offrire strumenti automatizzati per una gestione più efficiente della capacità di accoglienza. Gli Stati membri sono pertanto incoraggiati a prendere in considerazione l'istituzione di un sistema integrato di gestione dei casi per raccogliere e condividere efficacemente le informazioni e i dati quantitativi e qualitativi pertinenti in merito ai livelli di capacità di accoglienza. Si segnalano positivamente alcuni progetti già avviati sul territorio anche nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI), che hanno permesso di monitorare l'accoglienza con l'utilizzo di un gestionale volto a rilevare presenze e a favorire rendicontazione e pagamenti[101].

## 11. Accoglienza ed emergenza

Profilo di novità della direttiva accoglienza del 2024 è la previsione di un piano di emergenza che ciascuno Stato è chiamato a redigere, in consultazione con varie autorità ed enti, tra cui le autorità locali e regionali, le organizzazioni della società civile e le organizzazioni internazionali[102].

100. Si richiamano in particolare i programmi "Centaur" e "Hyperion". Il Ministero greco dell'immigrazione e dell'asilo è stato multato dalla Hellenic Data Protection Authority per 175.000 euro per alcune violazioni riscontrate in relazione alla cooperazione con l'autorità e per le gravi circa la conformità al GDPR (per maggiori informazioni, cfr. https://www.dpa.gr/en/enimerwtiko/press-releases/ministry-migration-and-asylum-receives-administrative-fine-and-gdpr).

101. Tra questi si segnala il progetto SOFTCAS, rete territoriale e software per una gestione più efficiente dei CAS, che ha previsto – tra le varie attività – il supporto al monitoraggio dell'accoglienza con l'utilizzo di un gestionale mutuato dall'esperienza della Prefettura di Torino. Per maggiori informazioni: https://www.coesoareagr.it/wp-content/uploads/2023/08/Scheda_Softcas.pdf).

102. Art. 32 direttiva (UE) 2024/1346.

Il piano di emergenza deve definire le misure da adottare per garantire un'adeguata accoglienza dei richiedenti conformemente alla direttiva nei casi in cui lo Stato membro debba far fronte a un numero sproporzionato di richiedenti protezione internazionale, in particolare di minori non accompagnati. Il piano di emergenza comprende altresì le misure volte a far fronte ai casi in cui le capacità di alloggio siano temporaneamente esaurite.

Si evidenzia espressamente che il piano di emergenza «tiene conto delle specifiche circostanze nazionali, utilizzando un modello che sarà elaborato dall'Agenzia per l'asilo, e comunicato a detta Agenzia al più tardi entro il 12 aprile 2025». In seguito al mutamento delle circostanze e almeno ogni tre anni il piano è sottoposto a riesame. Gli Stati membri sono, inoltre, chiamati ad informare la Commissione e l'Agenzia per l'asilo ogniqualvolta il proprio piano di emergenza è attivato. Da un lato, gli Stati membri forniscono all'Agenzia per l'asilo, su sua richiesta, informazioni sui loro piani di emergenza e, dall'altro, l'Agenzia per l'asilo assiste gli Stati membri, con il loro accordo, nell'elaborazione e nella revisione dei loro piani di emergenza.

Nell'ambito della *Guida dell'EASO sulla pianificazione di emergenza nell'ambito dell'accoglienza*, viene evidenziato che i piani di emergenza assicurano «una risposta rapida, ponderata e mirata ad eventuali situazioni estreme o ad eventi che richiedano speciali misure d'emergenza»[103], devono essere pratici, realistici e flessibili, e fondarsi su alcuni principi, tra cui quello della partecipazione. Essi risultano, infatti, più efficaci «quando realizzati nell'ambito di un processo partecipato e inclusivo», poiché il miglioramento delle capacità di risposta si fonda sulla cooperazione nell'ambito delle rispettive sfere di competenza, nonché sull'allineamento di obiettivi e strategie con le varie autorità. Nell'approccio generale si distingue tra "monitoraggio e valutazione" e "analisi dei rischi", per poi individuare nell'impostazione metodologica, le seguenti sezioni: preparazione/sviluppo, risposta/gestione, riesame/modifica.

In questo contesto, si richiamano anche le *Linee guida sulla pianificazione di emergenza e la preparazione nella procedura di asilo. Standard e indicatori operativi* dell'Agenzia per l'asilo[104], che forniscono un quadro per la pianificazione di emergenza attraverso standard e indicatori per migliorare la preparazione alle situazioni di emergenza. In particolare, esse riguardano la procedura di asilo in primo grado, a partire dalla presentazione e dalla registrazione di una domanda di protezione internazionale fino alla notifica della decisione di primo grado, fornendo inoltre indicazioni sull'attuazione di meccanismi per una risposta coordinata ed efficiente.

Al momento in cui si scrive i piani nazionali di emergenza dovrebbero essere in corso di elaborazione. Con particolare riferimento all'ordinamento italiano, il sistema di accoglienza ha avuto negli anni una stretta relazione con l'emergenza. In più occasioni si è, infatti, ricorsi a dichiarare lo stato di emergenza nazionale in relazione all'incremento dei flussi di migranti in ingresso sul territorio nazionale[105]. La stessa intesa del 10 luglio 2014, tra il Governo, le regioni e gli enti locali per fronteggiare l'eccezionale afflusso di migranti, approvata in un contesto emergenziale, è stata poi decisiva per articolare l'accoglienza per fasi, così come indicato nel d.lgs. n. 142/2015. In questo contesto, l'elaborazione di un piano di emergenza potrebbe favorire una maggiore preparazione degli attori e degli strumenti da attivare,

103. Il documento è disponibile al seguente link: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-Guidance-on-contingency-planning-IT.pdf.

104. Il documento è disponibile al seguente link: https://euaa.europa.eu/publications/guidance-reception-operational-standards-and-indicators.

105. Si veda da ultimo la delibera del Consiglio di Ministri dell'11.4.2023 e le successive proroghe.

anche al fine di fronteggiare più efficacemente e in tempi rapidi eventuali emergenze, senza dover ricorrere a procedure derogatorie rispetto al quale normativo di riferimento. Si ricorda, infatti, che le deliberazioni circa lo stato di emergenza sono state accompagnate negli anni alle ordinanze emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile «in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico»[106].

Peraltro si evidenzia che già a legislazione vigente[107] si prevede che il Tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione dovrebbe predisporre annualmente, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale per l'accoglienza che, sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato, individua il fabbisogno dei posti da destinare alle finalità di accoglienza. Tuttavia non risulta che una tale pianificazione sia stata poi attivata con regolarità.

## 12. Rilievi conclusivi. Verso l'attuazione del Patto

La nuova direttiva accoglienza definisce una disciplina senz'altro più articolata della precedente direttiva del 2013, con molti tratti di continuità rispetto alle scelte di fondo.

Tra le novità più rilevanti troviamo le disposizioni in tema di salute, istruzione, accesso al lavoro, con la previsione anche della parità di trattamento in una serie di ambiti, nonché l'introduzione di una pianificazione di emergenza. Talune novità riguardano anche la libera circolazione dei richiedenti asilo e le misure di revoca/riduzione delle condizioni di accoglienza, con la possibilità di: assegnare ai richiedenti alloggi e zone geografiche specifiche; limitare l'accoglienza di quei richiedenti asilo che si trovano in uno Stato membro non competente all'esame della domanda di asilo; ridurre o revocare le misure di accoglienza se il richiedente omette di partecipare a percorsi obbligatori di integrazione.

Non mutano tuttavia le scelte di fondo in merito al trattenimento e alla condizionalità delle misure di accoglienza ad una serie di fattori e circostanze che possono fortemente influire sullo status dei richiedenti asilo presenti sul territorio nazionale, spesso accusati di presentare strumentalmente la richiesta di protezione per sfruttare la generosità dei sistemi di accoglienza degli Stati[108]. Sebbene la nuova direttiva accoglienza confermi che gli Stati membri non possano trattenere una persona per il solo fatto di essere un richiedente asilo, numerosi sono i casi in cui può essere limitata libertà personale dei richiedenti asilo, a cui si aggiunge oggi anche la violazione dell'obbligo di risiedere in un luogo specifico, ove vi sia rischio di fuga. Particolarmente importante sarà la previsione da parte degli Stati membri di misure alternative al trattenimento, richiamate anche nella nuova direttiva accoglienza, con riferimento all'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo specifico. Tuttavia, lo scenario che

106. Come evidenziato nel rapporto Centri d'Italia, *Accoglienza al collasso*, cit., pp. 2-3, nel 2023, il 71,1% dei contratti per la gestione di Centri di accoglienza è stato assegnato tramite affidamenti diretti.

107. Art. 16, comma 2, decreto accoglienza.

108. Come rileva M. Veglio, *In principio era il corpo*, in *L'attualità del male. La Libia dei Lager è verità processuale*, a cura di Id, SEB27, Milano, 2018, p. 68, il richiedente asilo è, infatti, «sospetto per eccellenza di non credibilità». Per un approfondimento sulla valutazione di credibilità nel giudizio di protezione internazionale, cfr. L. Minniti, *La valutazione di credibilità del richiedente asilo tra diritto internazionale, dell'UE e nazionale*, in www.questionegiustizia.it, 2020.

sembra delinearsi è, come è stato evidenziato[109], «quello di una progressiva ibridazione del sistema di accoglienza con il sistema detentivo destinato ai rimpatri nelle zone di frontiera», che va di pari passo con l'emergere di un circuito detentivo parallelo e ulteriore a quello costituto dai soli Centri per il rimpatrio.

La frontiera diventerà sempre di più il perno di una serie di procedure che richiederanno sforzi specifici agli Stati membri. Si ricorda, infatti, che ogni Stato è chiamato a garantire una "capacità adeguata" per espletare la procedura di asilo alla frontiera e la procedura di rimpatrio alla frontiera[110]. Tale capacità è fissata in via generale a 30.000[111], anche se la Commissione ha poi fissato per ciascuno Stato la capacità adeguata e il numero massimo di domande che è tenuto a esaminare con procedura di frontiera ogni anno[112]. All'Italia spetta la quota più alta con ben 16.032 richieste da esaminare dal 12 giugno del 2026 al 12 giugno del 2027 e 24.048 dal 13 giugno 2027 al 14 ottobre 2027. Ciò avrà inevitabilmente riflessi sulla capacità da garantire in termini accoglienza e risorse umane.

In particolare, gli Stati membri dovranno garantire una capacità di accoglienza sufficiente, anche in termini di infrastrutture, alloggi, assistenza, ecc., anche in relazione alle persone con esigenze di accoglienza particolari, al fine di soddisfare le esigenze previste e garantire condizioni di vita adeguate. Ciò richiede una valutazione approfondita delle capacità esistenti e la pianificazione dei cambiamenti necessari, per garantire l'assistenza sanitaria fisica e mentale e un accesso più rapido ed efficace a misure di integrazione precoce (ad esempio in tema di istruzione, formazione linguistica, accesso al mercato del lavoro entro sei mesi dalla registrazione della domanda, sostegno all'occupazione). Il personale destinato a tali servizi dovrà essere adeguato in termini numerici e formativi rispetto ai vari servizi da offrire (con interpreti, traduttori, assistenti sociali, personale medico, anche nel settore della salute mentale, e funzionari per la protezione dei minori). Inoltre, qualora le autorità locali e regionali, la società civile o le organizzazioni internazionali partecipino all'attuazione della rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza, gli Stati membri dovranno stanziare le risorse necessarie.

Per facilitare la corretta applicazione della nuova direttiva accoglienza, la Commissione potrà fornire il sostegno tecnico necessario, attraverso il gruppo di esperti in materia di accoglienza (il "comitato di contatto per l'accoglienza"), chiarendo il significato di talune disposizioni e individuando i settori che richiedono maggiore attenzione nel periodo di transizione. Uno specifico supporto sarà offerto anche dall'Agenzia per l'asilo, chiamata ad elaborare un modello informativo standard e orientamenti sulle alternative al trattenimento, nonché ad aggiornare i documenti di orientamento, gli strumenti e gli indicatori sull'accoglienza e sulle vulnerabilità[113].

In attesa del termine del 12 giugno 2026, termine entro il quale tutti gli Stati membri dovranno aver recepito nella legislazione nazionale la nuova direttiva accoglienza, è comunque già in atto un processo di progressiva attuazione del Patto sulla migrazione e

109. ActionAid Italia-Università di Bari, *Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, report, 30.9.2024, p. 58, disponibile al link https://www.actionaid.it/press-area/report-2024-trattenuti. Sulla «deliberata confusione tra strutture di prima accoglienza e strutture detentive», cfr. Centri d'Italia, *Accoglienza al collasso*, cit., p. 13.

110. In relazione a tale ultimo profilo cfr. regolamento (UE) 2024/1349, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148.

111. Cfr. art. 46 regolamento procedure.

112. Cfr. decisione di esecuzione (UE) 2024/2150.

113. In via generale cfr. *Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo*, § 3.

l'asilo, secondo quanto chiarito dalla Commissione europea nello *State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum*, diffuso in data 11 giugno 2025[114].

In tale documento la Commissione dà atto degli sforzi compiuti dagli Stati membri per adottare le riforme amministrative e organizzative richieste dal Patto. In particolare, richiamando i Piani nazionali adottati da ciascun Stato membro entro dicembre 2024, la Commissione offre un quadro di insieme delle attività compiute, tra cui le modifiche ai sistemi di gestione dei casi e alle infrastrutture informatiche, nonché degli investimenti avviati. Vengono inoltre anticipati alcuni interventi che saranno attuati nei vari Stati membri, tra cui, ad esempio: la previsione di nuovi Centri di accoglienza di diversa tipologia e per differenti gruppi di residenti; il rafforzamento dell'autonomia e il sostegno ai richiedenti che rinunciano volontariamente a soluzioni di alloggio finanziate dallo Stato; l'attivazione di misure di integrazione precoce, come i corsi di lingua; il potenziamento del supporto medico e psicosociale.

La Commissione sottolinea, inoltre, come sia essenziale che gli Stati membri affrontino i reali bisogni di accoglienza e mantengano una capacità sufficiente nei propri sistemi di accoglienza, in grado di garantire un adeguato tenore di vita, con piani di emergenza ben sviluppati e aggiornati. Poiché la nuova direttiva accoglienza armonizza ulteriormente gli standard da garantire ai richiedenti, la Commissione ribadisce che gli Stati membri dovrebbero astenersi dal ridurre o discostarsi da tali standard o dal diminuire la capacità complessiva dei loro sistemi di accoglienza. Infatti, la convergenza verso standard adeguati di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale è essenziale per il corretto funzionamento del Patto, anche per prevenire movimenti secondari, per attuare i trasferimenti secondo le regole di responsabilità e per determinare se uno Stato membro sia ben preparato.

Sebbene il documento abbia il pregio di fornire un quadro generale sull'attuazione del Patto, giunti a metà del periodo di transizione finalizzato all'applicazione del Patto stesso, non si può non rilevare la carente trasparenza dei Piani nazionali adottati dagli Stati membri entro dicembre 2024. Per quanto riguarda l'Italia, il piano non è stato diffuso anticipatamente, né risulta che sia stato discusso in modo partecipato a livello nazionale, sebbene riguardi azioni necessariamente da attivare sul territorio, anche in un'ottica multilivello e multi-*stakeholder*.

Numerose sono le sfide che attendono l'Italia in questa fase di attuazione del Patto e, in particolare, ai fini del recepimento della direttiva accoglienza. Il sistema nazionale di accoglienza risulta ancora essenzialmente basato sui Centri di accoglienza straordinari, con un progressivo scivolamento verso il basso dei servizi da erogare e del relativo capitolato[115]. E ciò sebbene il SAI (sistema di accoglienza e integrazione), ad ormai più di venti anni dalla sua istituzione come SPRAR, consenta efficacemente la collaborazione tra attori differenti

114. COM(2025) 319 final. Si veda altresì *Mid-term review of the Commission Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, SWD(2025) 162 final.

115. Come chiarito nel rapporto Centri d'Italia, *Accoglienza al collasso*, cit., p. 19, a fine 2023 nel SAI si trovava appena il 22,64% degli ospiti, mentre per il CAS lo stesso dato raggiungeva il 73,22%. Nel corso degli anni i CAS – che avrebbero dovuto rappresentare l'eccezione – hanno superato di gran lunga il numero dei Centri SPRAR (poi ridenominati Siproimi e SAI), che al contrario avrebbero dovuto costituire la regola. Ciò ha avuto riflessi sulle opportunità di integrazione e i servizi offerti ai richiedenti asilo, come evidenzia Oxfam, *La lotteria dell'accoglienza*, 8.11.2017, p. 1 ss., disponibile in www.oxfamitalia.org, secondo la quale l'ingresso casuale in una delle tante porte dei vari Centri di accoglienza ha determinato, assai spesso, «le sorti nel medio e lungo periodo di uomini, donne e bambini giunti nel nostro Paese», generando diritti "differenziati".

per servizi integrati e diffusi sul territorio[116]. L'auspicio è che il recepimento della nuova direttiva accoglienza possa offrire l'occasione per rivedere complessivamente il sistema di accoglienza nazionale in un'ottica strutturale e non emergenziale, garantendo le condizioni materiali ivi previste e la capacità di accoglienza richiesta dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Sebbene si abbia la percezione (indotta) che «le ondate di rifugiati siano sul punto di far crollare i sistemi di accoglienza dei Paesi occidentali»[117], non vi sono evidenze scientifiche per ritenere che questo timore sia fondato su base nazionale o internazionale. La "crisi dei rifugiati" è in realtà una crisi politica[118] che può essere affrontata grazie ad un'ordinaria gestione degli arrivi e dell'accoglienza, senza arretrare sui diritti fondamentali che l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione europea sono chiamati a garantire a chi chiede asilo.

116. Per un quadro dei servizi offerti e dei posti disponibili, Rapporto annuale SAI, XXIII edizione, 2025, disponibile al seguente link: https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2025/06/Rapporto-SAI-Edizione-XXIII.pdf, ove si evidenza come «[i]n poco più di un ventennio, il SAI, quale rete di accoglienza diffusa a titolarità pubblica, è divenuta centrale nel sistema nazionale di asilo» (p. 21).

117. Sul punto H. De Haas, *Migrazioni*, Milano, Einaudi, 2024, p. 75.

118. *Ibidem*, p. 94.