dossier

XIX Legislatura

18 maggio 2026

Disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché disposizioni per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024

A.S. n. 1869

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI
TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it – 𝕏 @SR_Studi

Dossier n. 698

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI
Dipartimento Istituzioni
Tel. 06 6760-9475 - ✉ st_istituzioni@camera.it – 𝕏 @CD_istituzioni

Progetti di legge n. 621

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

I N D I C E

SCHEDE DI LETTURA 5

Articolo 1 *(Disposizioni in materia di trattenimento dello straniero)* 7

Articolo 2 *(Interdizione temporanea al superamento del limite delle acque territoriali)* 24

Articolo 3 *(Disposizioni in materia di espulsione o allontanamento dello straniero ordinati dal giudice)* 37

Articolo 4 *(Disposizioni in materia di procedimento dinnanzi al magistrato di sorveglianza per l'espulsione di detenuti stranieri)* 40

Articolo 5, commi 1, 2 e 3 *(Minori stranieri non accompagnati: rimpatrio volontario assistito e affidamento ai servizi sociali)* 43

Articolo 5, comma 4 *(Minori stranieri: ingresso e soggiorno per motivi di studio)* 46

Articolo 6 *(Disposizioni in materia di protezione internazionale)* 47

Articolo 7 *(Sezioni stralcio per la definizione dei procedimenti nelle materie di cui all'articolo 3 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46)* 62

Articolo 8 *(Delega per il recepimento del "patto europeo sulla migrazione e l'asilo" – principi e criteri direttivi generali)* 67

Articolo 9 *(Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/1346)* 85

Articolo 10 *(Principi e criteri direttivi per l'adeguamento dell'ordinamento interno al Regolamento (UE) 2024/1347)* 99

Articolo 11 *(Procedura per il riconoscimento della protezione internazionale – Regolamento (UE) 2024/1348))* 106

Articolo 12 *(Principi e criteri direttivi per l'adeguamento dell'ordinamento interno al Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i Regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il Regolamento (UE) n. 604/2013)* 133

Articolo 13 *(Disciplina delle situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore dell'immigrazione e dell'asilo – Regolamento (UE) 2024/1359)* 142

Articolo 14 *(Princìpi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per l'adeguamento ai regolamenti (UE) 2024/1349, 2024/1356 e 2024/1358 in*

materia di accertamenti alle frontiere esterne, di disciplina sull'Eurodac e di un meccanismo di monitoraggio indipendente) 146

Articolo 15 *(Delega per l'aggiornamento e la revisione della normativa sull'immigrazione)* 163

Articolo 16 *(Delega per riordino mediante redazione e aggiornamento di testi unici)* 170

Articolo 17 *(Disposizioni finanziarie)* 172

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1
(Disposizioni in materia di trattenimento dello straniero)

L'**articolo 1** reca modifiche al decreto legislativo n. 286 del 1998 (TUI), con la finalità di dare seguito al **monito della Corte costituzionale di cui alla sentenza n. 96 del 2025**, con riguardo all'esigenza di definire legislativamente le **modalità di trattenimento dello straniero** presso i CPR.
A tal fine, la disposizione interviene, in primo luogo, sull'articolo 14 del TUI, raccordandone la disciplina al nuovo **Capo II-*bis*** del Titolo II, introdotto dalla disposizione in esame, che detta una regolazione organica delle **modalità di trattenimento** con normativa di rango primario.
Tale nuovo capo disciplina, in particolare: i **diritti fondamentali e la dignità della persona trattenuta**; gli **obblighi informativi all'atto dell'accesso**; le **modalità di accertamento sanitario e di assistenza medica**; l'**esercizio del diritto alla corrispondenza telefonica**; i **servizi di cura, assistenza e promozione sociale**; i **soggetti legittimati all'accesso alle strutture**, distinguendo tra chi accede senza autorizzazione e chi necessita di autorizzazione prefettizia; le **attività di monitoraggio e vigilanza**; il rinvio a un **regolamento** adottato con **decreto del Ministro dell'interno per la disciplina attuativa**; e il **reclamo giurisdizionale** avverso le violazioni degli obblighi previsti dal capo medesimo, con le relative modalità di udienza.
L'articolo in esame prevede, inoltre, che le disposizioni sulle **visite agli istituti penitenziari non trovino più applicazione ai centri di permanenza per i rimpatri**.
Infine, con una disposizione transitoria, viene preservata l'efficacia delle corrispondenti disposizioni del decreto ministeriale 19 maggio 2022 fino all'entrata in vigore del nuovo – sopra citato - decreto attuativo.

Il **comma 1** interviene sul **decreto legislativo n. 286 del 1998** (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero - TUI).

Preliminarmente, si evidenzia che le modifiche apportate dal suddetto comma, e in particolare l'introduzione del nuovo Capo II-*bis* (Disposizioni in materia di trattenimento) del Titolo II del TUI, sono finalizzate all'adeguamento della normativa nazionale al monito della Corte costituzionale contenuto nella **sentenza n. 96 del 2025**.
Con tale pronuncia, infatti, la Consulta, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate sulla disciplina in materia di **centri di permanenza per i rimpatri (CPR)**, di cui all'articolo 14, comma 2, del TUI (si rinvia al *box* di approfondimento), ha rilevato come tale disciplina violi l'articolo 13, secondo comma, della Costituzione, poiché quest'ultimo rimette alla legge, con una **riserva assoluta di legge**, la **definizione dei "modi" di restrizione della**

libertà personale, invitando, pertanto, il legislatore a **disciplinare le modalità di trattenimento con normativa di rango primario**.
Richiamando il precedente della sentenza n. 22 del 2022 (sulle REMS), la Corte ha asserito, in primo luogo, che "sussiste il *vulnus* lamentato dal rimettente con riferimento alla riserva assoluta di legge di cui all'articolo 13, secondo comma, della Costituzione".

A tale proposito, si rammenta che la sentenza n. 22 del 2022 ha evidenziato come la misura dell'assegnazione in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) debba essere regolata secondo il principio di *extrema ratio* o di minore sacrificio necessario, desumibile dall'articolo 13 della Costituzione in relazione a tutte le misure privative della libertà personale. Su tali premesse, la Corte è pervenuta alla conclusione che la legge deve prevedere, almeno nel loro nucleo essenziale, oltre che i "casi", altresì i "modi" con cui la misura di sicurezza può restringere la libertà personale, constatando, peraltro, sul punto, la carenza della disciplina legislativa in materia. Al tempo stesso, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di illegittimità sollevate su tale disciplina, in considerazione del fatto che da una pronuncia di illegittimità sarebbe derivata "l'integrale caducazione dell'intero sistema, che costituisce il risultato di un faticoso ma ineludibile processo di superamento dei vecchi ospedali psichiatrici giudiziari, con la conseguenza di un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti".

Per la Corte, infatti, "deve innanzi tutto ribadirsi che la misura del **trattenimento dello straniero presso il CPR** […] comporta una situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere che **pertiene alla libertà personale**. Alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., la fonte primaria deve perciò prevedere **non solo i "casi", ma, almeno nel loro nucleo essenziale, i "modi"** con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto […] Tuttavia, la disposizione censurata garantisce allo straniero trattenuto unicamente adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, e la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno. A ciò si aggiunge la possibilità di rivolgere reclami al Garante nazionale o ai garanti regionali o locali delle persone private della libertà personale. Si tratta, come risulta evidente, di una **normativa del tutto inidonea a definire**, in modo sufficientemente preciso, quali siano i **diritti delle persone trattenute** nel periodo – che potrebbe anche essere non breve – in cui sono **private della libertà personale** […] Rimettendo, pertanto, pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, il **legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i "modi" di limitazione della libertà personale**, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'articolo 13, secondo comma, Cost.".
Nonostante il *vulnus* accertato, la Corte ha dichiarato le questioni inammissibili in quanto gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non consentono di colmare la lacuna, ovvero rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con sufficiente grado di specificità le modalità di

trattenimento dello straniero presso il CPR. Invero, ad avviso della Corte, non esiste nell'ordinamento un regime normativo espandibile in via analogica. In particolare, l'ordinamento penitenziario non può fungere da parametro, poiché la detenzione amministrativa deve restare estranea a ogni connotazione sanzionatoria.
Spetta, dunque, necessariamente **al legislatore** l'introduzione di una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, **contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione**, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni (quanto, indicativamente, alle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e di pernottamento, alla cura dell'igiene personale, all'alimentazione, alla permanenza all'aperto, all'erogazione del servizio sanitario, alle possibilità di colloquio con difensore e parenti, alle attività di socializzazione).

Tutto ciò premesso, la **lettera *a*)** reca modificazioni all'articolo 14 del TUI riguardante l'esecuzione dell'espulsione.
In particolare, il **numero 1)**, novellando il comma 1 dell'articolo 14, specifica che il trattenimento dello straniero presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, disposto dal questore nel caso in cui non sia possibile l'esecuzione immediata dell'espulsione, debba **avvenire secondo le modalità previste dal già menzionato nuovo Capo II-*bis*.**
Il **numero 2)** aggiunge al citato articolo 14 il nuovo comma 1.3, ai sensi del quale il **Ministero dell'interno**, per assicurare la realizzazione di centri di permanenza per i rimpatri che presentino **caratteristiche omogenee** sull'intero territorio nazionale, adotta, sentito il Ministero della salute, le **linee guida per la definizione delle caratteristiche tecnico-progettuali, tecnologiche ed impiantistiche generali** di tali strutture e dei **requisiti minimi dei locali da adibire alle attività sanitarie** di cui al neo-introdotto articolo 17-*quater*.
Il **numero 3)** modifica il comma 2 dell'articolo 14, sostituendo il riferimento normativo in base al quale devono essere garantiti adeguati *standard* igienico-sanitari e abitativi presso il centro di trattenimento, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa allo *status*, all'assistenza e al pieno rispetto della dignità dello straniero. La disposizione prevede, in particolare, che tali *standard* siano assicurati secondo quanto disposto dal **nuovo Capo II-*bis***, in luogo di quanto finora stabilito dall'**articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999**. Quest'ultimo rimette a un atto prefettizio l'adozione delle misure necessarie per la regolare convivenza all'interno del centro di permanenza per i rimpatri (CPR), comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite.

Come detto, il *vulnus* individuato dalla citata sentenza n. 96 del 2025 è rinvenibile proprio nella **rimessione della disciplina** della materia concernente le **modalità di trattenimento** presso i centri di permanenza per i rimpatri e della privazione della libertà personale a una **fonte subordinata priva di forza e valore di legge**, quale l'articolo 21, comma 8, del suddetto decreto, nonché a **provvedimenti amministrativi discrezionali**, quali gli atti prefettizi che, benché adottati in conformità delle direttive del Ministro dell'interno, potrebbero recarne una disciplina eterogenea nel territorio nazionale. Materia la quale, invece, come asserito dalla Consulta, deve essere riservata al legislatore, stante la riserva assoluta di legge di cui all'articolo 13, secondo comma, della Costituzione, venendo in rilievo le modalità di limitazione della libertà personale.

La novità principale, come anticipato, è rappresentata dalla **lettera *b*)**, la quale introduce, in seno al Titolo II (Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato), il nuovo **Capo II-*bis*** – composto dagli articoli da 17-*bis* a 17-*undecies* - recante disposizioni in materia di **trattenimento dello straniero**.
L'**articolo 17-*bis*** stabilisce, in via generale, che nelle strutture adibite al **trattenimento dello straniero e del cittadino dell'Unione europea** devono essere salvaguardati i **diritti fondamentali** e la **dignità della persona** connaturati alla privazione della libertà personale, secondo quanto previsto dal citato nuovo Capo II-*bis*.

- ***I centri per i migranti***

Il sistema di accoglienza dei migranti nel territorio italiano si articola in diverse fasi.

La prima fase consiste nel soccorso e identificazione, nonché nella prima assistenza dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco.

Le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini irregolarmente giunti nel territorio nazionale si svolgono presso i c.d. punti di crisi (***hotspot***), allestiti nei luoghi dello sbarco per consentire assistenza, *screening* sanitario, identificazione e fornire informazioni circa le modalità di richiesta della protezione internazionale o di partecipazione al programma di *relocation* (decreto legislativo n. 286 del 1998, testo unico immigrazione, articolo 10-*ter*). Con il decreto-legge n. 20 del 2023 (articolo 5-*bis*) è stato inserito all'articolo 10-*ter* il comma 1-*bis*, ai sensi del quale, per l'ottimale svolgimento dei suddetti adempimenti, gli stranieri ospitati presso i punti di crisi (*hotspot*) possono essere trasferiti in **strutture analoghe sul territorio nazionale**, per l'espletamento delle medesime attività (soccorso, prima assistenza e identificazione). Per consentire una gestione coordinata degli adempimenti delle competenti autorità, la disposizione prevede altresì che l'individuazione di tali strutture analoghe - laddove siano destinate alle procedure di frontiera con trattenimento - e della loro capienza sia effettuata d'intesa con il Ministero della giustizia.

Le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei **centri governativi di accoglienza**, dove avvengono anche l'identificazione dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni negli *hotspot*), la verbalizzazione e l'avvio della procedura di

esame della domanda di asilo, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità.

In caso di esaurimento dei posti nei centri governativi, a causa di massicci afflussi di richiedenti, questi possono essere ospitati in strutture temporanee denominate **centri di accoglienza straordinaria- CAS** (decreto legislativo n. 142 del 2015, articolo 11).

La fase di seconda accoglienza è garantita dai progetti del **Sistema di accoglienza e integrazione – SAI** (decreto-legge n. 416 del 1989, articolo 1-*sexies*).

Accedono al SAI in primo luogo i titolari della protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati (tutti i minori, indipendentemente dallo status di richiedente protezione internazionale) e i titolari di permessi di soggiorno speciali (cure mediche, profughi per calamità naturali ecc.).

I **centri di permanenza per il rimpatrio - CPR** sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione.

Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto, per il tempo strettamente necessario, presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. A tal fine, effettua richiesta di assegnazione del posto alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno che può disporre anche il trasferimento dello straniero in altro centro. Il trattenimento può essere disposto, altresì, per coloro che siano stati raggiunti da un provvedimento di espulsione, in presenza di rischio di fuga, per la necessità di prestare soccorso o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità o anche per acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo (articolo 14, comma 1, TUI).

Il trattenimento dello straniero di cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera è disposto con priorità per coloro che siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o che siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati di cui all'articolo 4, comma 3, terzo periodo, e all'articolo 5, comma 5-*bis*, del TUI, nonché per coloro che siano cittadini di Paesi terzi con i quali sono vigenti accordi di cooperazione o altre intese in materia di rimpatrio, o che provengano da essi. Lo straniero che è trattenuto ha l'obbligo, peraltro, di cooperare ai fini dell'accertamento dell'identità e di esibire o produrre gli elementi in suo possesso, relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui ha soggiornato o è transitato, consentendo, quando è necessario per acquisire i predetti elementi, l'accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali in suo possesso.

Il trattenimento, in quanto misura che incide sulla libertà personale, deve essere disposto rispettando le garanzie *ex* articolo 13 della Costituzione. Il questore del luogo in cui si trova il centro trasmette copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente, per la convalida, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento (articolo 14, comma 3, TUI). Il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive e il provvedimento cessa di avere ogni effetto qualora non sia osservato il termine per la decisione (articolo 14, comma 4, TUI).

Si ricorda, inoltre, che il trattenimento può essere previsto anche per il **richiedente protezione internazionale**. Invero, l'articolo 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015 contempla tale trattenimento come misura eccezionale, la quale può essere disposta nei soli casi tassativamente previsti, con la precisazione che esso è escluso al solo scopo di esaminare la domanda di protezione internazionale.

Nello specifico, i richiedenti asilo possono essere trattenuti presso i CPR se:

- si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra del 1951 (ovvero commissione di crimini contro la pace, di guerra o contro l'umanità; commissione di un crimine grave di diritto comune al di fuori del paese ospitante prima di essere ammessi come rifugiati; commissione di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite;
- sussistono gli indici di pericolosità per la sicurezza nazionale o per l'ordine e la sicurezza pubblica;
- presentano una domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento;
- il trattenimento è necessario ai fini della determinazione degli elementi alla base della domanda di protezione internazionale e sussiste il rischio di fuga, da valutare caso per caso in base agli indici previsti dalla legge.

Con riferimento ai richiedenti protezione internazionale, l'articolo 6, comma 2-*bis* (introdotto dall'articolo 1, comma 2-*bis*, lettera *a*), n. 1), del decreto-legge n. 37 del 2025), del decreto legislativo n. 142 del 2015 prevede, qualora ne ricorrano i presupposti, la possibilità di adozione successiva del provvedimento di trattenimento, precedentemente non convalidato, per i richiedenti rimasti nei CPR nel caso in cui vi sono fondati motivi per ritenere che la loro domanda sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione o del respingimento. Si prevede, altresì, che il richiedente permanga nel centro fino alla decisione sulla convalida del provvedimento se questo è adottato immediatamente o, comunque, non oltre quarantotto ore dalla comunicazione della mancata convalida.

Il trattenimento è previsto, altresì, ai sensi dell'articolo 6-*ter* del decreto legislativo n. 142 del 2015, per i richiedenti protezione internazionale sottoposti alla "**procedura di Dublino**" di cui al regolamento (UE) 604/2013, rispetto ai quali sussista un notevole rischio di fuga[1]. In particolare, il trattenimento viene disposto con decreto del questore, soggetto a convalida del giudice ordinario, nelle more del trasferimento del richiedente verso lo Stato competente a esaminare la propria domanda di protezione internazionale.

Si segnala, inoltre, la legge n. 14 del 2024, recante "Ratifica ed esecuzione del **Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania** per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno". Tale protocollo ha autorizzato l'Italia a istituire e gestire, sul territorio dell'Albania, centri per il trattenimento e il rimpatrio che restano assoggettati alla giurisdizione italiana a scopo di gestione dei flussi migratori. In merito, si ricorda che tale l'articolo 3, comma 4, della citata legge equipara le strutture indicate nel Protocollo Italia-

[1] Il notevole rischio di fuga sussiste, ai sensi del comma 2 del sopra citato articolo 6-*ter*, quando il richiedente si sia sottratto a un primo tentativo di trasferimento, ovvero qualora ricorrano almeno due delle seguenti circostanze: mancanza di un documento di viaggio; mancanza di un indirizzo affidabile; inadempimento all'obbligo di presentarsi alle autorità competenti; mancanza di risorse finanziarie; il richiedente ha fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità anche al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione.

Albania alle corrispondenti strutture previste dalla normativa nazionale. In particolare, entrambe le strutture di cui all'allegato 1 del Protocollo, lettera A), denominate "strutture per le procedure di ingresso" e lettera B), denominate "strutture per l'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio dei migranti non aventi il diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano" sono equiparate agli ***hotspot***, di cui all'articolo 10-*ter*, comma 1, del TUI. Le sole strutture destinate al rimpatrio tra quelle di cui alla lettera B) dell'allegato 1 del Protocollo sono equiparate ai **centri di permanenza per i rimpatri**, disciplinati dall'articolo 14 del testo unico immigrazione. Si ricorda, altresì, che, per effetto dell'articolo 3, comma 3, della predetta legge, le aree concesse in uso all'Italia da parte dell'Albania e adibite, in base al protocollo medesimo e alla legge di ratifica, sia ad *hotspot* sia a Centro di permanenza per il rimpatrio sono equiparate alle **zone di frontiera o di transito**, individuate dal decreto del Ministero dell'interno 5 agosto 2023, emanato ai sensi dell'articolo 28-bis, comma 4, del decreto legislativo n. 25 del 2008; in tali zone è applicabile, in determinate condizioni, la procedura accelerata di esame delle richieste di protezione internazionale. Da ultimo, il decreto-legge n. 37 del 2025 (articolo 1 comma 1, lettera *a)*), modificando l'articolo 3, comma 2, della legge n. 14 del 2024, ha ampliato la categoria di persone che possono essere condotte nelle strutture in Albania. In particolare, è stato previsto che nelle strutture in Albania possano essere condotte anche le persone destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 del TUI. Inoltre, lo stesso decreto-legge, all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), ha disposto che il trasferimento effettuato dai centri di permanenza per i rimpatri (articolo 14, comma 1, del TUI) alla struttura di cui alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo - equiparata, come già esplicitato, ad *hotspot* e CPR - non fa venire meno il titolo del trattenimento (adottato ai sensi dell'articolo 14 medesimo), né produce effetti sulla procedura amministrativa cui lo straniero è sottoposto. È, altresì, previsto che lo straniero trasferito nella struttura di cui alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo vi permanga, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015, quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda di protezione internazionale sia stata ivi presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione (per ulteriori approfondimenti, si veda il *box* relativo alla scheda dell'articolo 8).

Nei CPR lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità (articolo 14, comma 2, TUI). In particolare, all'interno del CPR devono essere assicurati adeguati *standard* igienico-sanitari e abitativi. Al trattenuto sono, altresì, riconosciuti il diritto di ricevere atti e documenti tradotti in una lingua a lui comprensibili e la libertà di corrispondenza, anche telefonica, con l'estero. Ulteriori garanzie sono previste dall'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, ai sensi del quale nel CPR, fermo restando il divieto di allontanamento, sono assicurati il regolare svolgimento della vita in comune, la libertà di culto e la libertà di colloquio anche con visitatori esterni.

La durata del trattenimento è disciplinata dal comma 5 dell'articolo 14 del TUI. Il limite massimo di permanenza nei CPR è di 18 mesi. Il termine ordinario è di 3 mesi, prorogabile di altri 3 mesi. Ulteriori proroghe, fino al massimo di altri 12 mesi possono essere stabilite in determinati casi: se lo straniero non collabora al suo allontanamento o per i ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione da parte dei Paesi terzi.

Secondo la Corte costituzionale "il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza (oggi centri di permanenza per i rimpatri) è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie

dell'art. 13 della Costituzione". La Corte, sebbene evidenzi come possa sorgere il dubbio se la misura rientri tra quelle restrittive tipiche espressamente menzionate dall'articolo 13, tuttavia rileva che "il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle «altre restrizioni della libertà personale», di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'art. 14, secondo il quale il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro". La Corte, proseguendo nel ragionamento, ritiene si determini nel caso del trattenimento "quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale" (sentenza n. 105 del 2001 e, nello stesso senso, si vedano anche le pronunce n. 127 del 2022 e n. 212 del 2023).

La Corte costituzionale è poi intervenuta relativamente alla nuova disciplina del processo di cassazione sulla convalida del trattenimento dello straniero espulso o richiedente protezione internazionale, introdotta dal decreto-legge n. 145 del 2024, ritenendola costituzionalmente illegittima nella parte in cui dispone che in detto giudizio trovi applicazione la norma, dettata per il processo di legittimità in materia di mandato d'arresto europeo consensuale, secondo cui la Corte di cassazione giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento delle parti (sentenza n. 39 del 2025). Infine, con la sentenza n. 40 del 2026, la Corte ha rivolto un invito al legislatore a compiere una revisione normativa su un ulteriore specifico aspetto: la disciplina vigente prevede infatti che il questore possa adottare, quando vi sia pericolo di fuga o minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico, un provvedimento di trattenimento dello straniero già trattenuto in un CPR che abbia presentato domanda di protezione internazionale quando non sia stato convalidato il provvedimento di trattenimento del richiedente per pretestuosità della domanda; il questore ha 48 ore di tempo per decidere se adottare il provvedimento, 48 ore nelle quali lo straniero è comunque trattenuto nel CPR. È su quest'ultimo lasso di tempo che la Corte ha invitato a una revisione normativa alla luce delle tempistiche previste dall'articolo 13, terzo comma, della Costituzione per le misure limitative della libertà personale[2] (infatti, a queste 48 ore si aggiungono le 48 ore di tempo che il questore ha per trasmettere il provvedimento al giudice di pace e le 48 ore a disposizione del giudice di pace per la convalida).

L'**articolo 17-*ter*** prevede che la **persona trattenuta**, nel momento in cui accede a una delle predette strutture, debba essere **informata**, da parte del personale del soggetto preposto alla sua gestione, in merito ai propri **diritti e doveri** all'interno della struttura, nonché ai **beni forniti** e ai **servizi erogati**, alle **modalità di trattenimento** e alle **regole interne**, anche tramite **consegna della documentazione informativa** definita con il regolamento di cui al nuovo articolo 17-*novies*, esaminato successivamente.

Tale disposizione, inoltre, specifica che **restano fermi gli obblighi informativi** di cui all'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n. 142 del 2015 e quelli relativi al diritto di reclamo di cui all'articolo 14, comma *2-bis*, del TUI.

[2] "In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto".

In proposito, si ricorda che, ai sensi del suddetto articolo 6, comma 4, lo straniero trattenuto nei centri di permanenza per i rimpatri viene reso edotto dal gestore della facoltà di presentare domanda di protezione internazionale. All'atto della presentazione della domanda, il richiedente trattenuto riceve informazioni sulla procedura da seguire, sui suoi diritti e doveri durante il procedimento e sui tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame. A tal fine, gli viene consegnato apposito opuscolo informativo recante:
- le fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, comprese le conseguenze dell'allontanamento ingiustificato dai centri;
- i principali diritti e doveri del richiedente durante la procedura di esame della domanda di protezione internazionale;
- le prestazioni sanitarie e di accoglienza e le modalità per riceverle;
- l'indirizzo e il recapito telefonico dell'UNHCR e delle principali organizzazioni di tutela dei richiedenti protezione internazionale, nonché informazioni sul servizio gratuito di informazione sulla procedura di esame della domanda da parte delle Commissioni territoriali, nonché sulle procedure di revoca e sulle modalità di impugnazione delle decisioni in sede giurisdizionale;
- l'elenco dei Paesi designati di origine sicuri[3].
Con riferimento all'articolo 14, comma 2-*bis*, del TUI, esso consente allo straniero trattenuto di presentare istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale.

L'**articolo 17-*quater*** disciplina le **modalità di accertamento delle condizioni di salute** della persona trattenuta e di **assistenza medica**, prevedendo, al comma 1, che l'accesso alle strutture di trattenimento sia **preceduto da una visita medica** volta a verificare la compatibilità delle sue condizioni di salute con quelle di ingresso e permanenza nelle strutture medesime. Tale visita è **effettuata dall'autorità sanitaria competente**, su richiesta del questore e, come stabilito al comma 2, ove non sia stata svolta, deve essere eseguita entro le ventiquattro ore successive all'ingresso nella struttura.

[3] Sul punto, si segnala che l'articolo 2-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008, indica, al comma 1, l'elenco dei Paesi di origine considerati sicuri ai fini del riconoscimento della protezione internazionale: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia. Inoltre, ai sensi del comma 4-*bis* del medesimo articolo, tale elenco viene periodicamente aggiornato con atto avente forza di legge e notificato alla Commissione europea. Ai fini dell'aggiornamento, il Consiglio dei ministri, entro il 15 gennaio di ciascun anno, delibera una relazione, che trasmette alle competenti Commissioni parlamentari, nella quale, compatibilmente con le preminenti esigenze di sicurezza e di continuità delle relazioni internazionali e tenuto conto delle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti, riferisce sulla situazione dei Paesi inclusi nell'elenco vigente e di quelli dei quali intende promuovere l'inclusione. Si rammenta, inoltre, che il citato articolo 2-*bis* è stato, da ultimo, modificato dall'articolo 1 del decreto-legge n. 158 del 2024, successivamente confluito nel decreto-legge n. 145 del 2024 (articolo 12-*bis*), convertito con legge n. 187 del 2024, (si rinvia al *dossier* per ulteriori approfondimenti).

Infine, al comma 3, vengono garantite **visite mediche** al soggetto trattenuto, nell'ambito dei servizi sanitari propri della struttura, sia per **accertare periodicamente la compatibilità** delle condizioni di salute con la sua permanenza, anche successivamente all'accesso, sia ogniqualvolta le sue **condizioni di salute lo richiedano**.

L'**articolo 17-*quinquies*** concerne le modalità con le quali la persona trattenuta può **effettuare e ricevere telefonate**.
In particolare, al comma 1, si consente alla stessa l'utilizzo dell'**utenza telefonica di proprietà** mediante:

- un **dispositivo privo di fotocamera**, fornito dal soggetto incaricato della gestione della struttura di trattenimento;
- un **dispositivo di sua proprietà**, che sia stato autorizzato poiché avente le stesse caratteristiche tecniche.

È in ogni caso **ammesso**, ai sensi del comma 2, l'**utilizzo di apparecchi telefonici fissi**, appositamente installati nella struttura, o di **utenze di telefonia mobile** messe a disposizione dal soggetto incaricato della gestione.
Si prevede, al comma 3, l'addebito del **costo di manutenzione o sostituzione a carico della persona trattenuta**, qualora la stessa abbia cagionato un danno agli apparecchi o alle utenze di cui sopra.
Il comma 4 stabilisce che l'utilizzo di tali apparecchi e utenze debba **tenere conto della necessaria organizzazione degli spazi e dei tempi disponibili**, compatibilmente con l'ordinata convivenza all'interno della struttura, con la sicurezza delle persone trattenute e con il rispetto della riservatezza.
Infine, il comma 5 rimette al regolamento di cui all'articolo 17-*novies* la definizione delle modalità attuative delle disposizioni di cui al presente articolo, ivi incluse le **attività di custodia**, ad opera del soggetto incaricato della gestione, dei **dispositivi mobili di proprietà** delle persone trattenute che **non rispettino i requisiti tecnici** sopra descritti.

L'**articolo 17-*sexies*** è volto alla **salvaguardia delle esigenze fondamentali di cura, assistenza e promozione umana e sociale** della persona trattenuta.
Nello specifico, al comma 1, è previsto che all'**interno della struttura** di trattenimento sia **assicurata l'erogazione di servizi connessi** alle suddette esigenze, secondo le modalità da stabilire con il già citato regolamento di cui all'articolo 17-*novies*.
A tal fine, al comma 2, vengono specificati i **servizi che il soggetto preposto alla gestione è tenuto a garantire**, prevedendo in particolare:

- le condizioni materiali di accoglienza in conformità al diritto unionale, mantenendo, ove possibile, l'unità dei nuclei familiari;
- l'assistenza sociale e psicologica e le iniziative per favorire la socializzazione;
- l'informazione e l'orientamento legale;
- i servizi sanitari essenziali;
- la fruibilità di spazi all'aria aperta.

L'**articolo 17-*septies*** individua **i soggetti legittimati all'accesso** presso le strutture di trattenimento, distinguendoli tra quelli che non devono essere autorizzati (comma 1) e coloro che, invece, devono ricevere apposita autorizzazione da parte del prefetto competente (comma 2).
Nel dettaglio, i **soggetti che non necessitano di autorizzazione** sono:

- il **Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale**, il quale può accedere accompagnato da uno o più componenti o dipendenti del proprio ufficio;

Sul punto, si evidenzia che il Garante di cui sopra, istituito con il decreto-legge n. 146 del 2013 (articolo 7), rappresenta un organismo statale indipendente con il compito di vigilare affinché la custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme nazionali e alle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia. Per esercitare le sue funzioni, tale organismo visita senza restrizioni e senza necessità di autorizzazione, qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive dei luoghi detentivi destinati all'espiazione della pena o della custodia cautelare per adulti o per minori, le residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza (REMS) e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari. Inoltre, il Garante Nazionale visita le camere di sicurezza delle forze di polizia. Scopo delle visite è quello di individuare eventuali criticità e, in un rapporto di collaborazione con le autorità responsabili, trovare soluzioni per risolverle. Inoltre, presso le istituzioni sulle quali esercita il proprio controllo, il Garante nazionale ha il compito di risolvere quelle situazioni che generano occasioni di ostilità o che originano reclami proposti dalle persone ristrette, riservando all'autorità giudiziaria i reclami giurisdizionali che richiedono l'intervento del magistrato di sorveglianza.
Dopo ogni visita, il Garante nazionale redige un rapporto contenente osservazioni ed eventuali raccomandazioni e lo inoltra alle autorità competenti. Ogni rapporto, normalmente un mese dopo essere stato recapitato, viene pubblicato sul sito *web* del Garante nazionale, unitamente alle eventuali risposte pervenute.
Ogni anno, il Garante nazionale tiene una relazione al Parlamento sul lavoro svolto e sulle prospettive future negli ambiti di sua competenza. A tale proposito, si segnala che l'ultima relazione trasmessa è relativa all'anno 2023.

- i **garanti territoriali per la tutela dei diritti delle persone private della libertà personale**, per l'esercizio delle funzioni connesse al loro mandato e nei limiti delle eventuali ulteriori funzioni ad essi delegate dal predetto Garante nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 14 del TUI.
- i **membri del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti** (CPT) istituito dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti;

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) è un organo del Consiglio d'Europa, istituito dalla suddetta Convenzione, con il compito di prevenire i casi di tortura, nonché di pene o trattamenti inumani o degradanti sul territorio degli Stati firmatari della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. Il CPT prevede un sistema di visite nei luoghi di detenzione, per verificare le condizioni di trattamento delle persone private della libertà. Ha la facoltà di visitare carceri, centri di detenzione minorile, commissariati di polizia, centri di ritenzione per immigrati irregolari, istituti psichiatrici, strutture e istituzioni di ricovero a carattere sociale, ecc. Nel corso delle visite le delegazioni del CPT si valgono del **diritto di accesso illimitato ai luoghi di detenzione**, all'interno dei quali possono spostarsi con assoluta libertà. Possono intrattenersi senza testimoni con le persone private della libertà e comunicare liberamente con chiunque possa essere in grado di fornire informazioni pertinenti. Dopo ogni visita, il CPT invia un rapporto dettagliato al governo dello Stato interessato, contenente i risultati emersi nel corso della visita, nonché le raccomandazioni, i commenti e le eventuali richieste di informazioni complementari. Il CPT invita, inoltre, lo Stato a fornire una risposta dettagliata alle questioni sollevate nel rapporto. I rapporti e le risposte fornite costituiscono la base del dialogo permanente con gli Stati membri.

- i **membri del Sottocomitato** per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti di cui al Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti;
- il **delegato in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati** (UNHCR) o suoi rappresentanti autorizzati;
- i **membri del Governo e del Parlamento nazionale** e i loro collaboratori stabili incardinati nell'ambito del loro ufficio;

Sul punto si ricorda che nella lettera del Presidente della Giunta delle autorizzazioni (seduta dell'11 gennaio 2006) della Camera dei deputati al Presidente della Camera medesima veniva evidenziata, con riferimento ai parlamentari, "l'opportunità di un intervento legislativo volto a introdurre, accanto alle esplicite disposizioni relative alle carceri e alle caserme" – anche in considerazione della prevalenza delle similitudini rispetto alle diversità tra tali luoghi – "una previsione di visita senza autorizzazione anche per i centri di permanenza temporanea", pur precisando che la "facoltà di visita espressamente previste dall'ordinamento" – ivi incluse le visite ai CPR – "non possono considerarsi prerogative parlamentari da riconnettere alle disposizioni di cui agli articoli 67 e 68, primo comma, della Costituzione e alle relative procedure parlamentari applicative". Veniva specificato, infatti, che le prerogative parlamentari rappresentano "l'insieme degli istituti previsti dalla Costituzione volti a garantire al massimo grado la separazione dei poteri, la libertà e l'indipendenza del Parlamento e dell'esercizio del mandato dei suoi componenti, introducendo talora delle deroghe al diritto comune".
A tale proposito, con riferimento al **diritto di accesso dei parlamentari**, senza autorizzazione, alle carceri e alle strutture militari, si rammenta che tale facoltà è prevista rispettivamente dall'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario, di cui alla legge n. 354 del 1975, e dagli articoli 301-305 del Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010.

L'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario stabilisce che gli **istituti penitenziari** possono essere visitati, **senza autorizzazione**, da parte di diversi soggetti:
Sul punto, si ricorda che, ai sensi del cennato articolo 67, gli istituti penitenziari possono essere visitati senza autorizzazione da:
- il Presidente del Consiglio dei Ministri e il presidente della Corte costituzionale;
- i ministri, i giudici della Corte costituzionale, i Sottosegretari di Stato, i **membri del Parlamento** e i componenti del Consiglio superiore della magistratura;
- il presidente della corte d'appello, il procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello, il presidente del tribunale e il procuratore della Repubblica presso il tribunale, il pretore, i magistrati di sorveglianza, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni, nonché ogni altro magistrato per l'esercizio delle sue funzioni;
- i consiglieri regionali e il commissario di Governo per la regione, nell'ambito della loro circoscrizione;
- l'ordinario diocesano per l'esercizio del suo ministero;
- il prefetto, il questore della provincia e il medico provinciale;
- il direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena e i magistrati e i funzionari da lui delegati;
- gli ispettori generali dell'amministrazione penitenziaria;
- l'ispettore dei cappellani;
- gli ufficiali del corpo degli agenti di custodia;
- i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati;
- i membri del Parlamento europeo;
- il Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità.

L'autorizzazione non è necessaria neanche per i c.d. accompagnatori, ovvero coloro che accompagnano le persone sopraindicate per ragioni del loro ufficio.
L'articolo 301 del Codice dell'ordinamento militare attribuisce ai **membri del Parlamento** il diritto di visitare, **senza necessità di autorizzazione**, le **strutture militari della difesa e ogni altro luogo e zona militare**, ovvero le installazioni, fisse o mobili, che ospitano corpi, reparti o comunque personale delle Forze armate. Tali visite devono però essere annunciate con preavviso di almeno ventiquattro ore, da inviarsi al Ministro della difesa, e svolgersi secondo modalità definite in apposito regolamento, di cui è disposta l'emanazione, e comunque in modo da non interferire con la normale attività di servizio e con la funzionalità delle strutture. Il diritto di visita ha però un'eccezione: le aree riservate, infatti, possono essere visitate soltanto previa specifica autorizzazione.
Con riguardo ai **centri di permanenza per i rimpatri**, il **decreto-legge n. 13 del 2017** (articolo 19, comma 3) ha specificato che con riferimento ad essi si applicano le disposizioni sulle visite di cui all'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario, estendendo così, anche a tali centri, il **diritto di visita**, senza preventiva autorizzazione, di diversi soggetti, tra cui i **membri del Parlamento**.

- i **membri del Parlamento europeo** e i loro collaboratori stabili incardinati nell'ambito del loro ufficio;
- i **magistrati** per l'esercizio delle funzioni;
- i **rappresentanti degli enti e delle associazioni** con le quali sono stati stipulati accordi di collaborazione per fornire servizi di assistenza ad integrazione di quelli forniti dal soggetto gestore della struttura;

- il **difensore della persona trattenuta, munito di mandato**, oppure ai fini del conferimento dello stesso da parte del soggetto trattenuto, nel corso delle fasce orarie concordate con il soggetto gestore della struttura.

I soggetti che, ai fini dell'accesso, devono essere **appositamente autorizzati** dal prefetto competente sono:

- **familiari o conviventi**, previa esibizione di documentazione comprovante il rapporto di parentela o la convivenza;
- **ministri di culto cattolico**, **ministri di culto di confessioni che hanno stipulato intese** con lo Stato ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, **ministri di culto di altre confessioni religiose**, previa autorizzazione della prefettura;
- **personale della rappresentanza diplomatica o consolare del paese di origine**, su richiesta della persona trattenuta o della questura, fatto salvo il divieto di contatto con i cittadini stranieri per i quali è in corso il procedimento di riconoscimento della protezione internazionale;
- **altri soggetti che ne facciano motivata richiesta**, in conformità ai criteri organizzativi della struttura come individuati dal regolamento di cui all'articolo 17-*novie*s.

A tal fine, il comma 3 precisa che l'**autorizzazione deve indicare i tempi e le modalità di visita**, nel rispetto dell'esigenza di garantire l'ordinario espletamento delle attività all'interno della struttura.
Inoltre, viene stabilito, al comma 4, che le **visite dei familiari e dei difensori sono consentite nei giorni e nelle fasce orarie stabiliti dal prefetto**, sentito il questore, mediante articolazione di turni mattutini e pomeridiani, per periodi non inferiori a due ore, con le modalità previste dal richiamato regolamento di cui all'articolo 17-*novies*.
Infine, al comma 5, viene sancito il **divieto di riprese video-fotografiche o di registrazioni audio** nella struttura e nelle sue immediate pertinenze aventi ad oggetto la struttura stessa, le persone trattenute, il personale delle Forze di polizia e del soggetto incaricato della gestione, ovvero ogni altra persona ivi presente a qualsiasi titolo. Tale divieto è reso noto anche tramite affissioni all'interno e all'esterno della struttura. La norma precisa, inoltre, che le riprese e le registrazioni sono **consentite solo se autorizzate espressamente dalla prefettura**.

In merito, la relazione illustrativa precisa che lo schema di capitolato già prevede l'obbligo del soggetto gestore, in attuazione della convenzione stipulata col competente ufficio del Ministero dell'interno, di messa a disposizione dei locali per i colloqui con i soggetti legittimati. Quanto, invece, alle attività di vigilanza dei centri e a quelle di controllo e accesso dei soggetti autorizzati, si tratta di attività già ordinariamente svolte.

Con riferimento alla disposizione in esame, che introduce il **divieto di riprese video-fotografiche e di registrazioni audio** all'interno delle strutture di

trattenimento e nelle loro immediate pertinenze, si evidenzia che la citata Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti **riconosce** alle delegazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) il **diritto di accesso illimitato ai luoghi di detenzione**, con facoltà di spostarsi al loro interno con **assoluta libertà**. Tale previsione, di rango internazionale, appare volta, dunque, ad assicurare l'effettività dei meccanismi di controllo esterno sulle condizioni di detenzione, attribuendo, conseguentemente, ampi poteri e facoltà per le necessarie verifiche. Sotto questo profilo, non appare chiaro se possa desumersi un eventuale effetto derogatorio della disposizione in esame rispetto a eventuali iniziative consentite al Comitato in attuazione delle predette norme di rango internazionale.

L'**articolo 17-*octies*** disciplina le **attività di monitoraggio e vigilanza della gestione e della manutenzione** delle strutture di trattenimento, attribuendole al **prefetto** competente per territorio, il quale le esercita secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 17-*novies*.

L'**articolo 17-*novies***, come detto, demanda ad apposito **regolamento** adottato con **decreto del Ministro dell'interno**, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, la **definizione delle modalità di attuazione delle disposizioni** di cui al Capo II-*bis* in esame, con particolare riguardo agli articoli 17-*ter*, 17-*quinquies*, 17-*sexies*, 17-*quinquies* e 17-*octies*, nonché delle disposizioni necessarie ai fini dell'**organizzazione** e del **funzionamento** delle strutture di trattenimento previste nel capo medesimo.

A tale proposito, si ricorda che il decreto del Ministro dell'interno del 19 maggio 2022 ha approvato la direttiva recante i criteri di organizzazione e funzionamento dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR).

L'**articolo 17-*decies*** reca disposizioni sul **reclamo giurisdizionale**.
In particolare, al comma 1, si prevede che il **soggetto interessato** possa proporre, per mezzo di difensore munito di procura speciale, **reclamo al giudice competente per le convalide** del luogo in cui è situata la struttura in cui egli è trattenuto in ordine alla violazione degli obblighi previsti dal capo in esame, dalla quale derivi al trattenuto un **attuale e grave pregiudizio** all'esercizio dei diritti.
Il comma 2 contempla i casi in cui con è pronunciata, con decreto motivato, **declaratoria di manifesta infondatezza**:

- assenza delle condizioni di cui al comma 1;
- reclamo fondato sugli stessi elementi di uno già precedentemente rigettato.

In tal caso, se il ricorrente è stato ammesso al gratuito patrocinio, il giudice dispone la revoca del provvedimento di ammissione, ai sensi dell'articolo 136, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

In merito, si ricorda che il sopra citato articolo 136 indica i casi di revoca del provvedimento di ammissione al gratuito patrocinio, prevedendo, in particolare, al

comma 2, la revoca laddove difettino i presupposti per l'ammissione o se l'interessato abbia agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave.

Infine, ai sensi del comma 3, se il reclamo **non è dichiarato manifestamente infondato**, il giudice provvede alla **nomina, ove necessario, dell'interprete** e alla **fissazione della data dell'udienza** in camera di consiglio. Il provvedimento è comunicato, a cura della cancelleria, almeno cinque giorni prima dell'udienza.

L'**articolo 17-*undecies*** reca norme sulle **modalità di svolgimento dell'udienza** relativa al procedimento di reclamo, con particolare riferimento al contraddittorio. Nello specifico, il **difensore** del soggetto trattenuto deve **necessariamente partecipare all'udienza**, mentre la **pubblica amministrazione** convenuta può stare **in giudizio personalmente**, anche per mezzo di funzionari appositamente delegati. Viene, inoltre, stabilito che, previa richiesta, il **trattenuto possa essere sentito personalmente** e che l'**udienza si svolga**, ove possibile, **a distanza**, con applicazione dell'articolo 13, comma 5-*bis.*1 del TUI per quanto concerne l'**udienza di convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera** a mezzo della forza pubblica a seguito di espulsione amministrativa.

Si ricorda, in proposito, che, ai sensi del sopra citato comma 5-*bis.*1, la partecipazione del destinatario del provvedimento all'udienza per la convalida avviene, ove possibile, a distanza mediante collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il centro nel quale lo straniero è trattenuto, in conformità alle specifiche tecniche stabilite dal decreto direttoriale adottato d'intesa tra i Ministeri della giustizia e dell'interno ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142 del 2015 e nel rispetto dei periodi dal quinto al decimo del medesimo comma 5. Tali periodi dispongono che è sempre consentito al difensore, o a un suo sostituto, di essere presente nel luogo ove si trova il richiedente. Un operatore della polizia di Stato appartenente ai ruoli di cui all'articolo 39, secondo comma, della legge n. 121 del 1981 è presente nel luogo ove si trova il richiedente e ne attesta l'identità dando atto che non sono posti impedimenti o limitazioni all'esercizio dei diritti e delle facoltà a lui spettanti. Egli dà atto dell'osservanza delle disposizioni di cui al quinto periodo del presente comma nonché, se ha luogo l'audizione del richiedente, delle cautele adottate per assicurarne la regolarità con riferimento al luogo ove si trova. A tal fine interpella, ove occorra, il richiedente e il suo difensore. Delle operazioni svolte è redatto verbale a cura del medesimo operatore della polizia di Stato.

Il comma 2 stabilisce che il **giudice**, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, **proceda nel modo più opportuno**, nel rispetto del principio di concentrazione delle attività processuali, agli **atti di istruzione indispensabili** in relazione ai presupposti e ai fini del provvedimento richiesto, con facoltà di richiedere al Ministero dell'interno le informazioni e i documenti ritenuti necessari ai fini della decisione.
Il giudice medesimo, ai sensi del comma 3, decide con **ordinanza immediatamente esecutiva** e, quando accerta la sussistenza e l'attualità del pregiudizio, ordina al Ministero dell'interno di porvi rimedio entro un termine contestualmente fissato.

Il comma 4 prevede, in caso di omessa esecuzione della suddetta ordinanza, la **facoltà per il trattenuto di chiederne, tramite difensore, l'ottemperanza al giudice adottante**. In tal caso, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 17-*decies* in materia di reclamo giurisdizionale e del presente articolo in merito alle modalità di svolgimento della relativa udienza.
Il comma 5 dispone che il giudice, qualora accolga la richiesta, ordina l'ottemperanza, indicando **modalità e tempi di adempimento**, tenuto conto del programma attuativo predisposto dall'amministrazione al fine di dare esecuzione al provvedimento, nel caso in cui tale programma sia compatibile con il soddisfacimento del diritto e, ove occorre, **nomina un commissario *ad acta***.
Il giudice, ai sensi del comma 6, conosce di tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario.
Infine, il comma 7 precisa che avverso i provvedimenti adottati sul reclamo e sulla richiesta di ottemperanza è **ammesso esclusivamente ricorso per cassazione per violazione di legge** nel termine perentorio di cinque giorni dalla pronuncia in udienza oppure dalla comunicazione.

Il **comma 2** dell'articolo in esame, sopprimendo il rinvio operato dall'articolo 19, comma 3, del decreto-legge n. 13 del 2017 all'articolo 67 della legge n. 354 del 1975, prevede che le disposizioni sulle **visite agli istituti penitenziari non trovino più applicazione ai centri di permanenza per i rimpatri**; ciò in ragione della nuova disposizione (articolo 17-*septies*), introdotta dal provvedimento in esame, con cui viene inserita nel decreto-legislativo n. 286 del 1998 (TUI) una specifica disciplina relativamente all'accesso alle strutture di trattenimento e alle modalità di svolgimento delle visite.

Infine, il **comma 3** reca una **disposizione transitoria** volta a precisare che, fino all'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 17-*novies*, restano efficaci, in quanto compatibili, le corrispondenti disposizioni del già menzionato decreto del Ministro dell'interno del 19 maggio 2022 e dell'allegata direttiva ministeriale.

Articolo 2
(Interdizione temporanea al superamento del limite delle acque territoriali)

L'**articolo 2** introduce la possibilità, con delibera del Consiglio dei ministri, su richiesta del Ministro dell'interno, di interdire temporaneamente l'attraversamento del limite delle acque territoriali, nei casi di minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale (che il medesimo articolo tipizza) e fatto salvo il rispetto dei trattati e degli accordi internazionali.

A tal fine, vengono introdotti i nuovi commi da 1-*bis* a 1-*septies* all'articolo 1 del decreto-legge n. 130 del 2020.

La disposizione in commento, si inserisce in una vicenda normativa volta ad integrare con ulteriori fattispecie la risalente previsione dell'articolo 83 del codice della navigazione (Regio Decreto n. 327 del 1942), in base alla quale il Ministro può limitare o vietare il transito e la sosta di navi mercantili nel mare territoriale, per motivi di ordine pubblico, di sicurezza della navigazione e, di concerto con il Ministro dell'ambiente, per motivi di protezione dell'ambiente marino, determinando le zone alle quali il divieto si estende (così nel testo dell'articolo come sostituito dalla legge n. 51 del 2001).
Tale vicenda ha visto dapprima, con l'articolo 1 del decreto-legge n. 53 del 2019, l'introduzione della facoltà, per il Ministro dell'interno, con provvedimento da adottare di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e informato il Presidente del Consiglio, di **limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi mercantili**[4] **nel mare territoriale** per motivi di ordine o sicurezza pubblica ovvero quando il passaggio della nave straniera è considerato "offensivo" per violazione delle leggi sull'immigrazione (ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera g), della Convenzione di Montego Bay[5]). Ciò, sempre in base all'articolo 1, "nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia" e fermo restando, ai sensi dell'articolo 2, che "il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa internazionale".
La norma è stata poi abrogata dal decreto-legge n. 130 del 2020 e sostituita da quanto previsto dall'articolo 1, comma 2 del medesimo decreto-legge n. 130 del 2020, che ha previsto che il provvedimento del Ministro dell'interno di limitazione o divieto per le navi mercantili possa riguardare il transito e la sosta delle navi nelle acque territoriali, senza più fare riferimento all'ingresso nelle medesime; inoltre, il riferimento alla Convenzione di Montego Bay è diventato generale e non più limitato al riferimento alla violazione delle leggi sull'immigrazione, contenuto nell'articolo 19, comma 2, lettera g). Dal divieto erano poi **escluse le operazioni**

[4] La norma esplicitamente escludeva "il naviglio militare" e le "navi in servizio governativo non commerciale".
[5] Ratificata con la legge n. 689 del 1994.

di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare (su cui cfr. il successivo box), della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria.
Il successivo decreto-legge n. 1 del 2023 ha **circoscritto il riferimento alle operazioni di soccorso** stabilendo che perché possano essere considerate tali debbano ricorrere congiuntamente le seguenti condizioni: a) la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca in mare opera in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera ed è mantenuta conforme agli stessi; b) sono state avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità; c) è stata richiesta nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco; d) il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità è raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso; e) sono fornite alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso; f) le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non hanno concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco.

La possibilità di interdizione al superamento del limite del mare territoriale introdotta dalla disposizione in commento si va quindi ad affiancare a quella prevista dal decreto-legge n. 130 del 2020 e ridefinita dal decreto-legge n. 1 del 2023, reintroducendo anche un'interdizione all'ingresso nelle acque territoriali, come previsto dal decreto-legge n. 53 del 2019.

Ciò premesso, il **comma 1-*bis*,** introdotto nell'articolo 1 del decreto-legge n. 130 del 2020 dalla disposizione in commento, prevede in particolare, come si è visto, la possibilità di interdire temporaneamente l'attraversamento del limite delle acque territoriali nei casi di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, fatto salvo il rispetto dei trattati e degli accordi internazionali. Ciò con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno.

Si osserva che nel richiamo generale al "rispetto dei trattati e degli accordi internazionali" appaiono ricomprese, tra le altre, le convenzioni internazionali in materia di diritto del mare e i relativi obblighi sul soccorso in mare, già sopra

richiamate e per le quali si rinvia al successivo *box*. D'altra parte, il **Presidente della Repubblica**, nel promulgare la legge di conversione del decreto-legge n. 53 del 2019, ha ricordato che «come correttamente indicato all'articolo 1 del decreto convertito, la limitazione o il divieto di ingresso [nelle acque territoriali *ndr*] può essere disposto "nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia", così come ai sensi dell'art. 2 "il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa internazionale". Nell'ambito di questa la Convenzione di Montego Bay, richiamata dallo stesso articolo 1 del decreto, prescrive che "ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batta la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo"» (lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dell'8 agosto 2019).

Il **comma 1-*ter*** definisce la fattispecie di "minaccia grave". Costituiscono tale fattispecie: a) il rischio concreto di atti di terrorismo o di infiltrazione di terroristi sul territorio nazionale; b) la pressione migratoria eccezionale tale da compromettere la gestione sicura dei confini; c) le emergenze sanitarie di rilevanza internazionale; d) gli eventi internazionali di alto livello che richiedano l'adozione di misure straordinarie di sicurezza.
Il **comma 1-*quater*** prescrive poi i contenuti tipici che deve avere la richiamata delibera del Consiglio dei ministri; questi sono: a) i motivi dell'interdizione; b) la tipologia di imbarcazioni nei cui confronti vale l'interdizione; c) la durata dell'interdizione.
Il **comma 1-*quinquies*** indica i limiti di durata dell'interdizione. Questa, infatti, in base alla disposizione, ha carattere eccezionale e temporaneo e una durata non superiore a trenta giorni, prorogabile di ulteriori trenta giorni, fino a un massimo di sei mesi.
In base al **comma 1-*sexies*** i migranti eventualmente a bordo di imbarcazioni sottoposte ad interdizione possono essere condotti anche in **Paesi terzi diversi da quello di appartenenza o di provenienza e con i quali l'Italia ha stipulato accordi o intese** che ne prevedono l'assistenza, l'accoglienza o il trattenimento in apposite strutture, ove operano organizzazioni internazionali nei settori della migrazione dell'asilo, anche ai fini del rimpatrio nel Paese di appartenenza.

In proposito si ricorda che l'Italia ha stipulato, il 6 novembre 2023, con **l'Albania** un protocollo per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, ratificato con la legge n. 14 del 2024. In base al protocollo e alle norme di adeguamento dell'ordinamento interno previste dalla stessa legge n. 14 del 2024 Si ricorda che per effetto del comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 14/2024, le aree concesse in uso all'Italia da parte dell'Albania e adibite, in base al protocollo medesimo e alla legge di ratifica, sia ad *Hotspot*[6] sia a Centro di permanenza per

[6] Si tratta dei cd. punti di crisi (*hotspot*) nei quali si svolge la prima fase di soccorso e identificazione dei migranti per consentire l'assistenza, lo screening sanitario, l'identificazione e fornire informazioni circa

il rimpatrio (CPR)[7] sono equiparate alle zone di frontiera o di transito, individuate dal decreto del Ministero dell'interno 5 agosto 2023, emanato ai sensi dell'articolo 28-bis, comma 4, del decreto legislativo n. 25/2008; in tali zone è applicabile, in determinate condizioni, la procedura accelerata di esame delle richieste di protezione internazionale. Il comma 2 dell'articolo 28-bis consente l'applicazione di tale procedura quando: 1) la domanda è presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli; 2) la domanda è presentata da un richiedente protezione internazionale trattenuto negli *Hotspot* o nei CPR; 3) la domanda è presentata da un richiedente proveniente da un Paese individuato come "sicuro"; 4) la domanda è manifestatamente infondata; 5) il richiedente che presenti la domanda, dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.
Originariamente le strutture in Albania erano destinate ad ospitare esclusivamente persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso. A seguito delle modifiche apportate alla legge n. 14 del 2024 dal decreto-legge n. 37 del 2025, possono essere condotte nelle strutture in Albania anche le persone destinatarie di provvedimenti di trattenimento nei CPR convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 del Testo unico immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998).

Si segnala che il richiamato protocollo tra Italia e Albania, e la relativa norma italiana di attuazione, è attualmente all'esame della Corte di giustizia dell'Unione europea (causa C-414/25), sulla base di un rinvio pregiudiziale della Corte di cassazione, nell'ambito di un giudizio sulla convalida del trattenimento di due migranti. In particolare, la Corte di cassazione ha chiesto se il diritto dell'Unione in materia di rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare e in materia di procedure di protezione internazionale consenta il trattenimento in Albania di persone richiedenti protezione internazionale e se esso consenta il loro trattenimento in uno Stato terzo anziché nello Stato membro competente per l'esame delle loro domande. Il 23 aprile 2026 l'avvocato generale ha emesso il suo parere sulla causa. Il parere afferma che la Corte "debba considerare in linea di principio il protocollo e la relativa normativa italiana compatibili con il diritto dell'Unione europea, a condizione che i diritti individuali e le garanzie riconosciuti ai migranti ai sensi del sistema europeo comune di asilo siano pienamente tutelati. In primo luogo, l'avvocato generale osserva che il diritto dell'UE non impedisce a uno Stato membro di istituire un centro di trattenimento per i rimpatri al di fuori del suo territorio.

le modalità di richiesta della protezione internazionale o di partecipazione al programma di *relocation*. Gli *hotspot*, originariamente collocati nei luoghi di sbarco o di arrivo dei migranti, a seguito del decreto-legge n. 20 del 2023 possono essere realizzati anche in altre parti del territorio nazionale nei quali i migranti possono essere trasferiti per l'espletamento delle operazioni (art. 10-*ter* del Testo unico immigrazione, decreto legislativo n. 286 del 1998). Per approfondimenti si rinvia al box presente nella scheda di lettura dell'articolo 1.

[7] I CPR sono i luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione, quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione (art. 14 del Testo unico immigrazione). Per approfondimenti si rinvia al box presente nella scheda di lettura dell'articolo 1.

Tuttavia, detto Stato resterebbe obbligato a rispettare tutte le garanzie previste dall'Unione europea per i migranti, incluso il diritto all'assistenza legale, all'assistenza linguistica ed ai contatti con i familiari e le autorità competenti. In particolare, i minori e le altre persone vulnerabili devono godere di tutta la gamma di tutele previste dal sistema di asilo, incluso l'accesso all'assistenza medica e all'istruzione. In secondo luogo, le conclusioni rilevano che la norma che consente ai richiedenti protezione internazionale di restare in uno Stato membro finché le loro domande sono pendenti non conferisce loro il diritto di essere riportati nel territorio di detto Stato. Nondimeno, gli Stati membri devono adottare le misure organizzative e logistiche necessarie a garantire ai migranti il godimento dei diritti e delle tutele previsti dal diritto dell'Unione, Ciò include il diritto di accesso a un giudice e ad un tempestivo riesame giurisdizionale al fine di evitare un trattenimento illegittimo." (così il comunicato stampa sul parere).

In proposito, si ricorda poi che, nell'ambito della proposta di regolamento che istituisce un sistema comune di rimpatrio, all'esame delle Istituzioni dell'Unione europea (per il quale si rinvia al *box* presente nell'articolo 8), l'articolo 17 prevede la possibilità di rimpatriare gli stranieri extra-UE il cui soggiorno nell'Unione è irregolare in **Paesi terzi con i quali esista un accordo o un'intesa per il rimpatrio**. L'articolo specifica anche che tale accordo può essere concluso esclusivamente con un paese terzo nel quale sono rispettati i principi e le norme internazionali in materia di diritti umani in conformità del diritto internazionale, compreso il principio di non respingimento.

Il **"principio di non respingimento"**, previsto dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo status dei rifugiati, è comunque già recepito nell'ordinamento in forza della ratifica della Convenzione operata dall'Italia con la legge n. 722 del 1954; tale principio stabilisce che nessuno Stato contraente può espellere o respingere, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

Alla luce dell'adesione dell'Italia alla Convenzione, la disposizione in commento appare suscettibile di essere letta in combinato disposto con il principio di non respingimento.

Si ricorda altresì che il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nella dichiarazione di Chisinau del 15 maggio 2026 ha tra le altre cose affermato che "è importante che gli Stati, inclusi quelli esposti ad arrivi di massa, possano perseguire nuovi approcci per fronteggiare e potenzialmente dissuadere la migrazione irregolare. Tra i nuovi approcci che possono essere previsti da diversi Stati membri vi sono **l'esame delle richieste di protezione internazionale in un Paese terzo, i centri per il rimpatrio in Paesi terzi** e la **cooperazione con i Paesi di transito**".

Il **comma 1-*septies*** definisce l'apparato sanzionatorio per le violazioni del divieto di interdizione. Per tali violazioni, salvo che il fatto costituisca reato, è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro; è prevista inoltre la responsabilità solidale[8] di armatore e proprietario della nave. In caso di reiterazione della violazione con la stessa imbarcazione da parte di almeno uno degli autori o degli obbligati in solido nell'arco del medesimo quinquennio si applica la sanzione amministrativa accessoria della confisca e, quindi l'organo accertatore procede immediatamente al sequestro cautelare[9] (si ricorda che il sequestro cautelare consiste nella temporanea sottrazione di beni a disposizione del loro proprietario o detentore; la confisca costituisce invece la definitiva sottrazione del bene e il trasferimento della sua proprietà allo Stato).
Questo il procedimento per l'irrogazione della sanzione:

- l'organo accertatore contesta la violazione mediante notificazione al destinatario e, senza ritardo e comunque entro cinque giorni, trasmette gli atti al prefetto competente in relazione al luogo di accertamento della violazione;
- il prefetto emana l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e, ove ne ricorrano i presupposti, dispone la confisca dell'imbarcazione.

L'avente diritto può chiedere al prefetto la restituzione dell'imbarcazione quando:

- non siano rispettati i termini appena ricordati;
- quando il prefetto non adotta il provvedimento sanzionatorio.

È prevista l'applicazione:

- in quanto compatibili, della legge n. 689 del 1981 in materia di sanzioni amministrative, fatta eccezione per i commi quarto e quinto dell'articolo 8-bis, che prevedono che la reiterazione è considerata specifica se è violata la medesima disposizione e che le violazioni amministrative successive alla prima non sono valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria;
- delle disposizioni del terzo periodo dell'articolo 1, comma 2-*septies* del decreto-legge n. 130 del 2020, cioè la previsione che i proventi delle sanzioni siano destinati al Fondo per l'erogazione di contributi in favore dei comuni di confine con altri Paesi europei e dei comuni costieri interessati dalla gestione dei flussi migratori (di cui

[8] Si tratta, specifica la disposizione, della responsabilità solidale di cui all'articolo 6 della legge n. 689 del 1981, quella cioè in base alla quale il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento, è obbligato in solido con l'autore della violazione.

[9] Salvo che l'autore o l'obbligato in solido non provi che la condotta illecita è avvenuta contro la sua volontà, manifestata attraverso comportamenti idonei, specificamente volti a impedirne il compimento

all’articolo 1, commi 795 e 796 della legge di bilancio per il 2021, legge n. 178 del 2020).

Contro i provvedimenti del prefetto è ammessa l’opposizione all’autorità giudiziaria ai sensi dell’articolo 6 del decreto legislativo n. 150 del 2011. La disposizione richiamata prevede l’applicazione, nei confronti dei ricorsi su ordinanze-ingiunzioni, del rito del lavoro.

- ***Convenzioni internazionali in materia di dovere di soccorso in mare***

Tra le principali **fonti internazionali in materia di dovere di soccorso** in mare si possono annoverare:

- Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, SOLAS-Safety of Life at Sea, Londra, 1974, ratificata dall'Italia con la L. n. 313 del 1980;
- Convenzione SAR di Amburgo del 1979, resa esecutiva dall'Italia con la L. n. 147 del 1989 e alla quale è stata data attuazione con il D.P.R. n. 662 del 1994;
- Convenzione UNCLOS delle Nazioni Unite sul diritto del mare, stipulata a Montego Bay nel 1982 e recepita dall'Italia dalla L. n. 689 del 1994.

Oltre alle citate fonti pattizie e prima ancora esiste l'obbligo consuetudinario di soccorso in mare, norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta e pertanto direttamente applicabile nell'ordinamento interno, in forza del disposto di cui all'art. 10 Cost., primo comma (“L’ordinamento giuridico si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”).

In particolare, la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974[10] (cosiddetta **Convenzione SOLAS**), adottata a Londra il 12 novembre 1974[11], obbliga il comandante di una nave - che sia in posizione tale da poter prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare - a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se è possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione.

Inoltre, la Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (cosiddetta **Convenzione SAR**), adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979[12] obbliga gli Stati contraenti a dividere, sulla base di accordi regionali, il mare in **zone di propria competenza S.A.R**. (soccorso e salvataggio), per ciascuna delle quali sono individuati un "Centro di coordinamento di salvataggio" (Centro incaricato di provvedere ad una efficiente organizzazione dei servizi di ricerca e di salvataggio e di coordinare le operazioni di ricerca e di salvataggio in una zona di ricerca e di salvataggio- *Maritime and Rescue Coordination Centre* MRCC) e un "Centro secondario di salvataggio" (Centro subordinato ad un centro di coordinamento di salvataggio e complementare di

10 La cui adesione da parte italiana è stata autorizzata dalla legge 23 maggio 1980, n. 313.
11 La cui autorizzazione alla ratifica è intervenuta con la richiamata legge n. 313 del 1980.
12 L’autorizzazione alla ratifica della Convenzione è intervenuta con la legge 3 aprile 1989, n. 147.

quest'ultimo, in conformità alle disposizioni specifiche delle autorità responsabili – *Maritime Rescus SubCentre* MRSC).

In particolare, la Convenzione prevede che gli Stati parte della Convenzione stabiliscano, sia a titolo individuale sia, se del caso, in cooperazione con altri Stati, i seguenti elementi di base di un servizio di ricerca e di salvataggio: 1. il quadro giuridico; 2. la designazione di un'autorità responsabile; 3. l'organizzazione delle risorse disponibili; 4. i mezzi di comunicazione; 5. le funzioni di coordinamento e di utilizzazione; 6. i processi suscettibili di migliorare il servizio, fra i quali figurano la pianificazione, le relazioni di cooperazione nazionali ed internazionali e la formazione. Gli Stati parte della Convenzione applicano per quanto possibile, le norme minime e le direttive pertinenti stabilite dall'Organizzazione. Inoltre, per garantire che i mezzi di radiocomunicazione a terra siano adattati, che sono avviati gli allarmi di pericolo e che le operazioni siano correttamente coordinate al fine di consentire ai servizi di ricerca e di salvataggio in mare di svolgere le loro operazioni in modo efficace, gli Stati parte della Convenzione vigilano a titolo individuale o in cooperazione con altri Stati, affinché sia stabilito un numero sufficiente di aree di ricerca e di salvataggio (zone SAR) in ciascuna zona marittima. Queste aree dovrebbero essere contigue e per quanto possibile non sconfinare reciprocamente. Quando prevedono di istituire aree di ricerca e di salvataggio marittimo, gli Stati parte della Convenzione dovrebbero adoperarsi per verificare, se del caso, che i loro servizi di ricerca e di salvataggio aeronautici e marittimi siano compatibili. Gli Stati parte della Convenzione che hanno accettato la responsabilità di fornire servizi di ricerca e di salvataggio in una determinata zona, fanno appello ad unità di ricerca e di salvataggio e ad altri mezzi disponibili per prestare assistenza ad una persona che è, o sembra essere in pericolo in mare. Gli Stati parte della Convenzione devono comunicare informazioni sui loro servizi di ricerca e di salvataggio ed in particolare su: 1. l'autorità nazionale responsabile dei servizi di ricerca e di salvataggio marittimi; 2. l'ubicazione dei centri di coordinamento di salvataggio istituiti, o di altri centri duali assicurano il coordinamento delle operazioni di ricerca e di salvataggio nell'area o nelle aree di ricerca e di salvataggio, ed i mezzi di comunicazione in queste aree; 3. i confini delle loro aree di ricerca e di salvataggio e la copertura fornita dai loro mezzi terrestri di comunicazioni di pericolo e di sicurezza; e 4. i principali tipi d'unità di ricerca e di salvataggio a loro disposizione.

Successivamente, la **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982** dispone inoltre che ogni Stato esiga che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita e proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo qualora sia a conoscenza del loro bisogno di assistenza, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa (art. 98). Più in generale, secondo la Convenzione di Montego Bay, le navi di tutti gli Stati, costieri o privi di litorale, godono del diritto di passaggio inoffensivo attraverso il mare territoriale (art. 17). L’articolo 21 della medesima Convenzione consente allo Stato costiero di emanare leggi e regolamenti, conformemente alle disposizioni della presente Convenzione e ad altre norme del diritto internazionale, relativamente al passaggio inoffensivo attraverso il proprio mare territoriale, in merito ad una serie di materie, tra cui, la prevenzione di violazioni delle leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione dello Stato costiero. Viene, inoltre, sancito il diritto di protezione dello Stato costiero che può adottare le

misure necessarie per impedire nel suo mare territoriale ogni passaggio che non sia inoffensivo (art. 25).

La **risoluzione n. 167/78 del 20 luglio 2004** dell'Organizzazione marittima internazionale ha fornito poi delle **linee guida** sul trattamento delle persone soccorse in mare. In base alle linee guida, i governi responsabili delle zone SAR devono garantire che il loro centro di coordinamento accetti immediatamente la responsabilità delle operazioni di soccorso, inclusi gli accordi per l'individuazione del luogo di sicurezza (*place of safety*) per i naufraghi (in base al paragrafo 6.12 è "luogo sicuro" "il luogo in cui le operazioni di soccorso sono considerate concluse; è anche il luogo in cui la vita o la sicurezza della vita dei naufraghi non è minacciata oltre e dove possono essere soddisfatti le loro necessità umane fondamentali, come cibo, riparo, cure mediche; infine è un luogo in cui possono essere presi accordi per il trasporto dei sopravvissuti alla loro prossima o finale destinazione"); inoltre, i responsabili della nave coinvolta nelle operazioni di salvataggio, devono fare tutto il possibile, entro i limiti e le capacità della nave, per trattare i naufraghi umanamente e soddisfare i loro immediati bisogni; nel caso in cui il centro di coordinamento per i soccorsi responsabile per l'area dove i naufraghi sono stati soccorsi non possa essere contattato, devono tentare di contattare un altro centro di coordinamento o, se non è possibile, qualsiasi altra autorità governativa possa essere idonea a fornire assistenza, fermo restando che la responsabilità continua a ricadere sul centro di coordinamento responsabile per l'area; devono mantenere il centro di coordinamento responsabile per l'area informato; devono adeguarsi alle richieste rilevanti del Governo responsabile dell'area SAR o degli altri Stati costieri che abbiano risposto alla richiesta di soccorso.

Dal 1° luglio 2006 sono inoltre entrati in vigore per l'Italia gli **emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR**, adottati dall'Organizzazione marittima mondiale (*International Maritime Organization* - IMO). Questi impongono agli Stati competenti per la regione SAR di cooperare nelle operazioni di soccorso e di prendersi in carico i naufraghi individuando e fornendo al più presto, la disponibilità di un **luogo di sicurezza** (*Place of Safety - POS*) inteso come luogo in cui le operazioni di soccorso si intendono concluse e la sicurezza dei sopravvissuti garantita.

Con riferimento agli obblighi in materia di soccorso in mare previsti dalle convenzioni sopra richiamate merita richiamare anche due recenti pronunce giurisprudenziali.

In particolare, nella **sentenza n. 6626/2020** della Cassazione penale (sez. III, c.d. caso Rackete) si ricorda che l'**obbligo di prestare soccorso** dettato dalla convenzione internazionale SAR di Amburgo, non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma **comporta l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in un luogo sicuro (c.d. "place of safety")**. La sentenza ricostruisce il significato di tale nozione a partire dalle fonti internazionali. In particolare, il punto 3.1.9 della Convenzione SAR dispone: "Le Parti devono assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista, senza che il fatto di dispensarli da tali obblighi comprometta ulteriormente la salvaguardia della vita umana in mare. La Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si assume in primo luogo la responsabilità di vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione

suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione (Marittima Internazionale). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile".

Le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Ris. MSC.167-78 del 2004) allegate alla Convenzione SAR, dispongono che il Governo responsabile per la regione SAR in cui sia avvenuto il recupero, sia tenuto a fornire un luogo sicuro o ad assicurare che esso sia fornito. Per l'Italia, il *place of safety* è determinato dall'Autorità SAR in coordinamento con il Ministero dell'Interno.

Secondo le citate Linee guida, "un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse; dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale" (par. 6.12).

"Sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative". (par. 6.13).

Per la Cassazione, dunque, «non può essere qualificato "luogo sicuro", per evidente mancanza di tale presupposto, una nave in mare che, oltre ad essere in balia degli eventi metereologici avversi, non consente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse. Né può considerarsi compiuto il dovere di soccorso con il salvataggio dei naufraghi sulla nave e con la loro permanenza su di essa, poiché tali persone hanno diritto a presentare domanda di protezione internazionale secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, operazione che non può certo essere effettuata sulla nave».

Ad ulteriore conferma di tale interpretazione la Corte di Cassazione ha richiamato la risoluzione n. 1821 del 21 giugno 2011 del Consiglio d'Europa (L'intercettazione e il salvataggio in mare dei domandanti asilo, dei rifugiati e dei migranti in situazione irregolare), secondo cui "la nozione di "luogo sicuro" non può essere limitata alla sola protezione fisica delle persone ma comprende necessariamente il rispetto dei loro diritti fondamentali" (punto 5.2.) che, pur non essendo fonte diretta del diritto, costituisce un criterio interpretativo imprescindibile del concetto di "luogo sicuro" nel diritto internazionale.

Si segnala inoltre Corte di giustizia UE, sentenza 1° agosto 2022 sulle cause riunite C-14/21 e C-15/21 (cause Sea Watch 3 e 4), aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione della direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al **controllo delle navi da parte dello Stato di approdo**, come modificata dalla direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, nonché della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, conclusa a Londra il 1º novembre 1974.

In tale sentenza la Corte di giustizia ha chiarito innanzitutto che la **direttiva 2009/16 relativa al controllo delle navi da parte dello Stato di approdo** deve essere interpretata nel senso che essa è applicabile a qualsiasi nave che si trovi in un porto, in un ancoraggio o nelle acque soggetti alla giurisdizione di uno Stato membro e batta bandiera di un altro Stato membro o di uno Stato terzo, senza ricadere in una delle eccezioni elencate all'articolo 3, paragrafo 4, delle medesima direttiva, le quali devono essere interpretate restrittivamente («navi di Stato usate per scopi non commerciali» e «imbarcazioni da diporto che non si dedicano ad operazioni commerciali»). Se ne deduce che nel rispetto

di tali eccezioni la direttiva 2009/16, ivi incluso il sistema di controllo, ispezione e fermo previsto dagli articoli da 11 a 13 e 19 di quest'ultima, è **applicabile alle navi private di soccorso umanitario** (punti in diritto 80 e 81), ivi inclusa l'ipotesi in cui siano classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera, mentre in pratica siano utilizzate sistematicamente da un'organizzazione umanitaria per un'attività non commerciale di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare.

A tali navi si applicherà la normativa nazionale che assicura la trasposizione della direttiva nel diritto interno, la quale non potrebbe limitare la sua applicabilità alle sole navi utilizzate a fini commerciali (punto in diritto 86).

La Corte UE ha inoltre precisato che la direttiva 2009/16, il cui scopo è migliorare l'osservanza delle norme di diritto internazionale e della legislazione dell'Unione relative alla sicurezza marittima, alla tutela dell'ambiente marino e alle condizioni di vita e di lavoro a bordo, deve essere interpretata tenendo conto della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare e della convenzione sul diritto del mare.

Sulla base di questa premessa la Corte si è pronunciata sulle seguenti questioni.

1) Se l'articolo 11, lettera *b)*, della direttiva 2009/16[13], in combinato disposto con l'allegato I, parte II, di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che l'utilizzo di navi da carico ai fini di un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare può essere considerato un fattore che giustifichi che dette navi siano sottoposte a ispezione supplementare, in ragione del fatto che detto utilizzo implica che tali navi trasportino un numero di persone sproporzionato rispetto alle loro capacità di trasporto, quali risultano dalla loro classificazione e dai loro certificati di attrezzatura.

Su questo punto la Corte conclude che "lo Stato di approdo può sottoporre a un'ispezione supplementare le navi che esercitano un'attività sistematica di ricerca e soccorso e che si trovano in uno dei suoi porti o in acque soggette alla sua giurisdizione, dopo che esse sono entrate in tali acque e dopo che sono state completate tutte le operazioni di trasbordo o di sbarco delle persone alle quali i rispettivi comandanti hanno deciso di prestare soccorso, qualora tale Stato abbia accertato, sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati, che esistevano indizi seri tali da dimostrare un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l'ambiente, tenuto conto delle condizioni di gestione di tali navi (punto in diritto 126)".

2) Se l'articolo 13 della direttiva 2009/16[14] debba essere interpretato nel senso che, in occasione di ispezioni dettagliate organizzate ai sensi di tale articolo (nell'ambito del più

[13] Gli articoli da 11 a 19 della direttiva descrivono un sistema generale di controllo, ispezione e fermo che può essere applicato, salvo eccezioni, a tutte le navi soggette alla giurisdizione dello Stato membro di approdo, allo scopo di migliorare l'osservanza delle norme di diritto internazionale e della legislazione dell'Unione relative alla sicurezza marittima, alla tutela dell'ambiente marino e alle condizioni di vita e di lavoro a bordo. L'articolo 11, in particolare, impone agli Stati membri che rivestono la qualità di Stato di approdo di sottoporre siffatte navi sia ad ispezioni periodiche, che devono essere organizzate a intervalli di tempo prestabiliti a seconda del rispettivo profilo di rischio, sia ad ispezioni supplementari, indipendentemente dal periodo intercorso dalla loro ultima ispezione periodica.

[14] Detto articolo impone agli Stati membri di provvedere affinché le navi selezionate siano sottoposte a un'ispezione iniziale o a un'ispezione dettagliata. Precisa inoltre, al punto 1, che l'ispezione iniziale di una nave deve prefiggersi almeno di controllare i certificati che devono essere conservati a bordo conformemente al diritto dell'Unione e alle convenzioni internazionali in materia di sicurezza, nonché di

generale sistema di controllo delle navi soggette alla giurisdizione dello Stato membro di approdo), lo Stato di approdo può, da un lato, tenere conto del fatto che navi classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera sono, in pratica, utilizzate per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare e, dall'altro, imporre che venga provato che tali navi dispongono di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che esse rispettino prescrizioni applicabili a una diversa classificazione.

Su questo ulteriore punto la Corte conclude che "lo Stato di approdo può tenere conto del fatto che navi classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera sono, in pratica, utilizzate per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, nell'ambito di un controllo diretto a valutare, sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati, l'esistenza di un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, alla luce delle condizioni di gestione di tali navi. Per contro, lo Stato di approdo non può imporre che le navi sottoposte a un'ispezione dettagliata dispongano di certificati diversi da quelli rilasciati ad esse dallo Stato di bandiera o che rispettino tutte le prescrizioni applicabili alle navi rientranti in una diversa classificazione. Un siffatto controllo equivarrebbe, infatti, a rimettere in discussione il modo in cui lo Stato di bandiera ha esercitato la propria competenza in materia di concessione della propria nazionalità alle navi, nonché di classificazione e di certificazione di queste ultime" (punti in diritto 138 e 139).

3) Se l'articolo 19 della direttiva 2009/16[15] debba essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui sia accertato che navi utilizzate, in pratica, per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, pur essendo state classificate e certificate come navi da carico da parte di uno Stato membro che riveste la qualità di Stato di bandiera, sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, lo Stato membro che riveste la qualità di Stato di approdo può subordinare il mancato fermo di tali navi o la revoca di siffatto fermo alla condizione che queste ultime dispongano di certificati idonei a tale attività e rispettino le prescrizioni corrispondenti o, in mancanza, alla condizione che esse eseguano determinate azioni correttive in materia di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento, nonché di condizioni di vita e di lavoro a bordo.

Su quest'ultimo punto la Corte UE si è espressa nel senso che "l'articolo 19 della direttiva

verificare che siano soddisfacenti le condizioni generali della nave di cui trattasi. Tale articolo prevede altresì, al punto 3, che si debba procedere ad un'ispezione più dettagliata che comprende un'ulteriore verifica della conformità della nave ai requisiti operativi di bordo se, a seguito dell'ispezione iniziale, «sussistono fondati motivi per ritenere che le condizioni della nave, delle relative dotazioni o dell'equipaggio sostanzialmente non soddisfino i pertinenti requisiti di una convenzione».

15 Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2009/16, l'autorità competente dello Stato di approdo si accerta che tutte le carenze confermate o rivelate dall'ispezione che essa ha effettuato siano corrette secondo le convenzioni internazionali. Tale articolo stabilisce altresì, al paragrafo 2, che, nel caso in cui siffatte carenze rappresentino un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente, tale autorità si accerta che la nave interessata sia sottoposta a fermo o che sia interrotto lo svolgimento dell'operazione durante la quale emergono tali carenze, aggiungendo che il provvedimento di fermo o di interruzione di un'operazione non è revocato fino a quando non sia stato eliminato il pericolo o fino a che detta autorità stabilisca che, a determinate condizioni, tale nave può riprendere il mare o l'operazione può essere ripresa senza rischi per la sicurezza e la salute dei passeggeri o dell'equipaggio, senza pericoli per le altre navi e senza rappresentare una minaccia irragionevole per l'ambiente marino.

2009/16 deve essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui sia accertato che navi utilizzate, in pratica, per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, pur essendo state classificate e certificate come navi da carico da parte di uno Stato membro che riveste la qualità di Stato di bandiera, sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, lo Stato membro che riveste la qualità di Stato di approdo non può subordinare il mancato fermo di tali navi o la revoca di siffatto fermo alla condizione che queste ultime dispongano di certificati idonei a tale attività e rispettino tutte le prescrizioni corrispondenti. Per contro, tale Stato può imporre azioni correttive determinate in materia di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento, nonché di condizioni di vita e di lavoro a bordo, purché tali azioni correttive siano giustificate dall'esistenza di carenze che rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente e che comportano l'impossibilità di navigare in condizioni idonee a garantire la sicurezza in mare. Siffatte azioni correttive devono altresì essere adeguate, necessarie e proporzionate a tal fine. Inoltre, la loro adozione e la loro attuazione da parte dello Stato di approdo devono essere oggetto di una leale cooperazione con lo Stato di bandiera, nel rispetto dei poteri rispettivi di tali due Stati." (punto in diritto 159).

Articolo 3
(Disposizioni in materia di espulsione o allontanamento dello straniero ordinati dal giudice)

L'**articolo 3** reca alcune modifiche al codice penale, introducendo talune ipotesi di **espulsione dello straniero** ovvero di *allontanamento* dal territorio dello Stato del cittadino di Stato membro dell'UE in caso di condanna per specifici reati. Si innova, inoltre, la disciplina in materia di **esecuzione dell'ordine di espulsione** contenuta all'interno del T.U. immigrazione, ampliando il novero dei casi in cui la predetta misura può essere eseguita.

L'**articolo 3**, **comma 1** introduce una serie di disposizioni modificative del codice penale che prevedono l'**espulsione** ovvero dell'**allontanamento dal territorio dello Stato** nei confronti, rispettivamente, dello straniero o del cittadino di uno Stato membro dell'UE. Tale misura viene applicata dal giudice allorquando i predetti soggetti siano condannati per specifiche ipotesi di reato.

Si ricorda che gli istituti dell'espulsione e dell'allontanamento sono disciplinati da diverse norme all'interno dell'ordinamento, a seconda della natura e della funzione che sono chiamati a rivestire. In primo luogo, occorre richiamare l'**art. 235 c.p.** che inquadra l'**espulsione** e l'**allontanamento** dal territorio dello Stato tra le **misure di sicurezza personali**. A tal riguardo, la predetta disposizione stabilisce che il giudice ordina l'espulsione dello straniero ovvero l'allontanamento dal territorio dello Stato del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, oltre che nei casi espressamente preveduti dalla legge, anche qualora tali soggetti siano condannati alla reclusione per un periodo superiore ai 2 anni (primo comma). Si precisa, altresì, che colui che trasgredisce all'ordine di espulsione od allontanamento pronunciato dal giudice è punito con la reclusione da 1 a 4 anni. In tal caso è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto, anche fuori dei casi di flagranza, e si procede con rito direttissimo (terzo comma).
L'**art. 312 c.p.** prevede un'ipotesi specifica di espulsione od allentamento, che ricorre quando lo straniero o il cittadino di uno Stato membro dell'UE siano condannati a una pena restrittiva della libertà personale per taluno dei delitti contro la personalità dello Stato (Libro II, Titolo I del codice penale) (primo comma). Anche in questo caso si prevede l'irrogazione della pena della reclusione da 1 a 4 anni, qualora il destinatario dovesse trasgredire alla misura di espulsione od allontanamento. In caso di trasgressione, inoltre, è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto, anche fuori dei casi di flagranza, e si procede con rito direttissimo (secondo comma).
L'istituto dell'espulsione integra una misura di sicurezza personale anche a norma dell'**art. 15** del **D.lgs. n. 286 del 1998** (T.U. immigrazione). A tal riguardo, si prevede che, fuori dai casi stabiliti dal codice penale, il giudice ordina l'espulsione dello straniero che sia condannato per taluno dei delitti per i quali è stabilito l'arresto obbligato o facoltativo in flagranza di reato (artt. 380 e 381 c.p.p.), sempre che il reo sia socialmente pericoloso.

Oltre che misura di sicurezza personale, l'**espulsione** può anche assumere la funzione di **sanzione sostitutiva** della pena detentiva o come misura alternativa alla detenzione, come prescritto dall'**art. 16** del T.U. immigrazione (su cui v. scheda di lettura art. 4, *infra*).
L'art. 13 del T.U., inoltre, disciplina i casi in cui l'espulsione riveste il ruolo di **sanzione amministrativa** (cd. espulsione amministrativa).
Infine, appare opportuno osservare come l'espulsione avente natura di misura di sicurezza (così come delineata nelle ipotesi del codice penale) presuppone una valutazione circa la pericolosità sociale del reo, che, al contrario, non è richiesta quando l'espulsione riveste funzione di sanzione sostitutiva o misura alternativa ovvero di sanzione amministrativa.

Ciò premesso, l'**articolo 3**, **comma 1** introduce nuove ipotesi di espulsione dello straniero e di allontanamento del cittadino di uno Stato membro dell'UE, ricalcando il modello previsto dall'art. 312 c.p. sopra richiamato (v. *supra*). Infatti, per tutte i casi di espulsione introdotti si prevede che il **trasgressore dell'ordine di espulsione** o di **allontanamento** è punito con la **reclusione da 1 a 4 anni**. In quest'ultimo caso, inoltre, l'**arresto** del trasgressore è **obbligatorio** e si procede con il **rito direttissimo**.
Nello specifico, sono disposti l'**espulsione o l'allontanamento** quando lo straniero o il cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'UE sia **condannato** ad una **pena restrittiva della libertà personale** per i delitti previsti:

- dagli artt. 336 ("Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale"), 337 ("Resistenza a un pubblico ufficiale") e 338 ("Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti") c.p., aggravati ai sensi dell'articolo 339 c.p.[16] (nuovo **art. 339.1 c.p.**, introdotto dalla ***lettera a)***);
- dal Libro II, Titolo V, ossia i **delitti contro l'ordine pubblico** (nuovo **art. 421-*ter* c.p.**, introdotto dalla ***lettera b)***);
- dal Libro II, Titolo XI, ossia i **delitti contro la famiglia** (introduzione del nuovo **Capo IV-*bis***, che si compone del nuovo ed unico **art. 574-*quater* c.p.**, aggiunti dalla ***lettera c)***);
- dal Libro II, Titolo XII, ossia i **delitti contro la persona** (nuovo **art. 623-*quinquies* c.p.**, aggiunto dalla ***lettera d)***);
- dal Libro II, Titolo XIII, ossia i **delitti contro il patrimonio** (nuovo **art. 649.1 c.p.**, aggiunto dalla ***lettera e)***).

L'**articolo 3**, **comma 2,** quindi, interviene sull'**art. 14 del T.U. immigrazione** (D.lgs. n. 286 del 1998), che regola l'esecuzione del provvedimento dell'espulsione nei confronti dello straniero. In particolare, la norma in esame aggiunge il **nuovo comma 7-*quater***, che dispone che il giudice ordina l'**espulsione**

[16] Tra le circostanze aggravanti ivi previste si rammentano quelle nel caso in cui la violenza o la minaccia è commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ovvero con armi, o da persona travisata, o da più persone riunite, o con scritto anonimo, o in modo simbolico, o valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o supposte, o mediante l'uso di armi.

dello straniero anche nel caso di condanna per i delitti di cui al comma 7.1 e nelle ipotesi di cui al comma 7-*bis* del medesimo art. 14.
A tal proposito, il comma 7.1 sanziona penalmente le condotte di **rivolta** mediante atti di minaccia, violenza o resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, commessi presso i **centri per il rimpatrio e nelle strutture di prima accoglienza** di cui all'art. 10-*ter* del T.U. Immigrazione.
Il comma 7-*bis*, invece, prevede che, nei casi di **delitti commessi con violenza alle persone o alle cose** in occasione o a causa del **trattenimento in uno dei centri per il rimpatrio, nonché negli *hotspots* ovvero nei centri di prima accoglienza**, per i quali sia obbligatorio o facoltativo l'**arresto** (ai sensi degli articoli 380 e 381 c.p.p.), ma non sia possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza colui il quale, anche sulla base di documentazione video o fotografica, risulta essere autore del fatto. In queste ipotesi si può procedere comunque all'arresto entro 48 ore dal fatto (ipotesi di cd. flagranza differita).

Articolo 4
(Disposizioni in materia di procedimento dinnanzi al magistrato di sorveglianza per l'espulsione di detenuti stranieri)

L'**articolo 4** prevede che il magistrato di sorveglianza adotti la decisione sull'**espulsione** dei detenuti stranieri nel **termine di 15 giorn**i disponendo, inoltre, che l'**opposizione** al decreto di espulsione **non sospende l'esecuzione dell'allontanamento** dal territorio nazionale.

L'**articolo 4** reca disposizioni in materia di **procedimento dinnanzi al magistrato di sorveglianza per l'espulsione di detenuti stranieri**, apportando modifiche ai commi 6 e 7 dell'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (di seguito TUI).

L'articolo 16 del TUI disciplina nei seguenti termini due diverse ipotesi di espulsione dello straniero:

- l'**espulsione come sanzione sostitutiva** (commi 1-4) che può essere ordinata dal giudice, anche in sede di patteggiamento, quando ritiene di sostituire la pena detentiva da infliggere con la misura espulsiva. La pena può essere sostituita quando è contenuta nel limite di due anni e non ricorrono le condizioni per ordinare la sospensione condizionale della pena. In via generale, la misura dell'espulsione può essere disposta per un periodo non inferiore a cinque anni
- l'**espulsione come misura alternativa alla detenzione** (commi 5 ss). Lo straniero detenuto — già identificato — che si trovi in una delle condizioni indicate nell'art. 13, comma 2 (ingresso clandestino; permanenza nel territorio dello Stato senza avere richiesto il permesso di soggiorno; appartenenza a una delle categorie di persone pericolose), e deve espiare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni, è espulso. L'espulsione è **obbligatoria** e non può essere disposta se la condanna riguardi uno o più delitti previsti dall'art. 407, co. 2, lett. a), c.p.p. (delitti contro la personalità dello stato, omicidio volontario, delitti di mafia, delitti in materia di armi, di stupefacenti, di criminalità organizzata e altri gravi delitti; nonché di quelli previsti dal T.U.). La pena si estingue dopo dieci anni dall'esecuzione dell'espulsione. La misura è **ordinata dal magistrato di sorveglianza**. L'espulso ha facoltà di **opposizione** avanti al tribunale di sorveglianza entro il termine di dieci giorni. L'esecuzione è **sospesa**:
    - fino alla decorrenza dei termini per l'impugnazione e alla decisione del tribunale;
    - fino a quando non siano stati acquisiti i documenti di viaggio.

Con la modifica di cui alla **lettera *a)***, viene integrato il comma 6 del citato articolo 16 prevedendo che il **magistrato** di sorveglianza **adotti la decisione** sull'espulsione dello straniero detenuto **nel termine di quindici giorni e con precedenza** rispetto ad altre istanze proposte o pendenti relative al medesimo detenuto. La disposizione introduce quindi sia un termine per la decisione, sia un

criterio di priorità nell'ordine di trattazione dei procedimenti, finalizzati ad assicurare la massima celerità nell'adozione del provvedimento.

Si rileva che la disposizione di cui alla lettera *a)* risulta già vigente. La previsione in commento infatti è stata introdotta nell'ordinamento ad opera dell'articolo 30-*ter* del decreto-legge n. 23 del 2026, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile del 2026, n. 54. *Si valuti, pertanto, l'opportunità di un coordinamento.*

Con la modifica di cui alla **lettera *b)***, viene integralmente riformulato il primo periodo del comma 7 del medesimo articolo 16. In luogo della previsione vigente, secondo cui l'esecuzione del decreto di espulsione è sospesa fino alla decorrenza dei termini di impugnazione o della decisione del tribunale di sorveglianza, la nuova formulazione stabilisce che **l'opposizione non sospende l'esecuzione dell'allontanamento** dal territorio nazionale. Rimane ferma la previsione, di cui al medesimo comma 7, relativa alla permanenza dello stato di detenzione fino all'acquisizione dei necessari documenti di viaggio.

La relazione tecnica precisa che l'articolo è volto ad assicurare una pronta decisione, oltre che una rapida esecuzione, dei provvedimenti di espulsione degli stranieri detenuti, con conseguente riduzione dei tempi di trattenimento presso gli istituti penitenziari e progressivo decongestionamento del sistema penitenziario, nonché smaltimento dell'arretrato giudiziario nel settore dell'immigrazione.

Testo unico immigrazione (D.Lgs. 286/1998)

Testo vigente	**Modificazioni apportate dall'art. 4 dell'A.S. 1869**
Art. 16 *(Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione)*	Art. 16 *(Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione)*
Commi 1-5-*ter* - *Omissis*	Commi 1-5-*ter* - *Omissis*
6. Salvo che il questore comunichi che non è stato possibile procedere all'identificazione dello straniero, la direzione dell'istituto penitenziario trasmette gli atti utili per l'adozione del provvedimento di espulsione al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. Il magistrato decide con decreto motivato, senza formalità, **nel termine di quindici giorni, con precedenza rispetto ad altre istanze proposte o pendenti relative al detenuto.** Il decreto è comunicato al pubblico ministero, allo straniero e al suo difensore, i quali, entro il termine di dieci giorni, possono proporre opposizione dinanzi al tribunale di	6. Salvo che il questore comunichi che non è stato possibile procedere all'identificazione dello straniero, la direzione dell'istituto penitenziario trasmette gli atti utili per l'adozione del provvedimento di espulsione al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. Il magistrato decide con decreto motivato, senza formalità**, nel termine di quindici giorni, con precedenza rispetto ad altre istanze proposte o pendenti relative al detenuto.** Il decreto è comunicato al pubblico ministero, allo straniero e al suo difensore, i quali, entro il termine di dieci giorni, possono proporre opposizione dinanzi al tribunale di

Testo unico immigrazione (D.Lgs. 286/1998)

Testo vigente	Modificazioni apportate dall'art. 4 dell'A.S. 1869
sorveglianza. Se lo straniero non è assistito da un difensore di fiducia, il magistrato provvede alla nomina di un difensore d'ufficio. Il tribunale decide nel termine di 20 giorni.	sorveglianza. Se lo straniero non è assistito da un difensore di fiducia, il magistrato provvede alla nomina di un difensore d'ufficio. Il tribunale decide nel termine di 20 giorni.
7. ~~L'esecuzione del decreto di espulsione di cui al comma 6 è sospesa fino alla decorrenza dei termini di impugnazione o della decisione del tribunale di sorveglianza e, comunque,~~ lo stato di detenzione permane fino a quando non siano stati acquisiti i necessari documenti di viaggio. L'espulsione è eseguita dal questore competente per il luogo di detenzione dello straniero con la modalità dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.	7. **L'opposizione non sospende l'esecuzione dell'allontanamento dal territorio nazionale. Lo stato** di detenzione permane fino a quando non siano stati acquisiti i necessari documenti di viaggio. L'espulsione è eseguita dal questore competente per il luogo di detenzione dello straniero con la modalità dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.
(…)	(…)

Articolo 5, commi 1, 2 e 3
(Minori stranieri non accompagnati: rimpatrio volontario assistito e affidamento ai servizi sociali)

L'**articolo 5** attribuisce al **comma 1** al prefetto, anziché al tribunale per i minori (il quale si viene a prevedere esprima un previo parere) la titolarità dell'emissione del provvedimento di rimpatrio assistito e volontario dei minori stranieri non accompagnati.
E prevede al **comma 2** che l'affidamento ai servizi sociali, per i minori stranieri non accompagnati per i quali esso sia richiesto, sia disposto non oltre il compimento del diciannovesimo (anziché ventunesimo) anno d'età del minore. E la richiesta, giungente anche dai servizi sociali, deve essere documentata, oltre che presentata non oltre il compimento del diciottesimo anno d'età.
Ancora su questo affidamento ai servizi sociali, si viene a prevedere che il tribunale per i minorenni possa disporne in ogni tempo la cessazione, quando risulti da una relazione dei servizi sociali che il neo-maggiorenne abbia tenuto una condotta incompatibile con la prosecuzione del percorso di inserimento sociale.
Il **comma 3** prevede che la prevista comunicazione della presenza di un minore straniero non accompagnato, resa dall'autorità di pubblica sicurezza al Tribunale per i minorenni ed al Procuratore della Repubblica presso di questo, sia volta alla verifica dell'eventuale esistenza di un provvedimento che disponga la tutela del minore.

Un primo ordine di disposizioni recate dall'**articolo 5** concerne i **minori stranieri non accompagnati**.
Ha la forma di novelle alla legge n. 47 del 2017 ("Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati").
Secondo la definizione posta dalla legge n. 47, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea, il quale si trovi per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o sia altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.
Per i minori stranieri non accompagnati vale il divieto di respingimento.
La legge n. 47 tuttavia profila (all'articolo 8) un **rimpatrio assistito e volontario**, ove il ricongiungimento con i familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponda al superiore interesse del minore.
Il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario è adottato sentiti il minore e il tutore, nonché considerati i risultati delle indagini familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo e la relazione dei servizi sociali competenti circa la situazione del minore in Italia.

L’autorità competente ad emettere il provvedimento è, secondo la norma fin qui vigente, il tribunale per i minorenni.
Secondo la novella, essa diviene il **prefetto** (del luogo dove si trovi il minore straniero non accompagnato), previo parere del tribunale per i minorenni competente.
La medesima modifica è introdotta entro l’articolo 33, comma 2-*bis* del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero – ossia il decreto legislativo n. 286 del 1998.
Ancora secondo la legge n. 47 (all’articolo 13), quando un minore straniero non accompagnato al compimento della maggiore età necessiti – pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale – di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre l'**affidamento ai servizi sociali**, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età.
La novella modifica tale soglia anagrafica, variandola al **diciannovesimo** anno d’età.
Ed introduce una soglia anagrafica – al **diciottesimo** anno d’età – ai fini della presentazione della richiesta – la quale deve essere “documentata”, a pena di inammissibilità, si aggiunge – anche da parte anche dei servizi sociali (del Comune, si viene a specificare) di emanazione, da parte del tribunale dei minori, del decreto motivato di affidamento ai servizi sociali.
Altra novella è la previsione che il tribunale per i minorenni possa disporre in ogni tempo la **cessazione** della misura, quando risulti da una relazione dei servizi sociali che il neo-maggiorenne abbia tenuto una **condotta incompatibile** con la prosecuzione del percorso di inserimento sociale.

Altra novella incide sul decreto legislativo n. 142 del 2015 relativo alla protezione internazionale.
In particolare il suo articolo 19 (“Accoglienza dei minori non accompagnati”) prevede, al comma 5, che l'autorità di pubblica sicurezza dia immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni ed al Tribunale per i minorenni, per l'apertura della tutela e la nomina del tutore e per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza, al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati. Il provvedimento di nomina del tutore e gli altri provvedimenti relativi alla tutela sono adottati dal presidente del tribunale per i minorenni o da un giudice da lui delegato.
Secondo la novella, la comunicazione dell’autorità di pubblica sicurezza al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni ed al Tribunale per i minorenni è chiamata alla “verifica dell’eventuale esistenza di un provvedimento che disponga la tutela”.
La finalità della previsione – si legge nella relazione illustrativa –è quella di “evitare che si proceda alla nomina di un nuovo tutore a seguito del rintraccio sul

territorio nazionale di un minore straniero non accompagnato, per il quale sia già stata aperta la tutela".

Articolo 5, comma 4
(Minori stranieri: ingresso e soggiorno per motivi di studio)

L'**articolo 5, comma 4** riduce a quattordici anni d'età (anziché quindici) la soglia a partire dalla quale sia consentito l'ingresso e soggiorno per motivi di studio a minori stranieri, in presenza di adeguate forme di tutela, e fuori da determinati programmi di scambio od iniziative culturali (per i quali già vige la minore soglia dei quattordici anni).

L'**articolo 5** concerne i minori stranieri non accompagnati, nei commi 1, 2 e 3 sopra illustrati; i minori stranieri *tout court*, al **comma 4**.
La disposizione incide su un particolare profilo: **l'ingresso e il soggiorno per motivi di studio dei minori stranieri**.
Tale forma di soggiorno è consentita dalla normativa vigente – vale a dire l'articolo 39-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) – per gli stranieri, se minorenni, di età non inferiore a quattordici anni, i quali partecipano a programmi di scambio o di iniziative culturali approvati da taluni Ministeri (affari esteri, istruzione ed università, beni culturali) per la frequenza di corsi di studio presso istituti e scuole secondarie nazionali statali o paritarie o presso istituzioni accademiche.
Fuori di tali programmi di scambio o iniziative culturali, l'ingresso e soggiorno per motivi di studio è accordato esclusivamente a minori di età non inferiore a quindici anni, in presenza di adeguate forme di tutela.
La novella riduce a **quattordici anni** quest'ultima soglia anagrafica.

Articolo 6
(Disposizioni in materia di protezione internazionale)

L'**articolo 6** interviene sulla disciplina della protezione internazionale e complementare. Il **comma 1** introduce nel decreto legislativo n. 251 del 2007 un nuovo Capo IV-*bis*, dedicato alla **protezione complementare** fondata sulla **tutela della vita privata e familiare**. Il nuovo articolo 18-*bis*, inserito nel nuovo capo IV-*bis*, individua a tal fine i relativi **criteri di valutazione**, tra cui vincoli familiari, relazioni sociali e culturali in Italia, durata del soggiorno e legami con il Paese d'origine. Il nuovo articolo 18-*ter* **tipizza i requisiti**, richiedendo soggiorno regolare quinquennale, conoscenza della lingua italiana, alloggio idoneo e adeguata disponibilità reddituale. Sempre al comma 1, la **lettera *b)*** modifica l'articolo 23 del decreto legislativo n. 251 del 2007, prevedendo che il permesso per asilo consenta lavoro, studio e conversione per motivi di lavoro. Il **comma 2** modifica il decreto legislativo n. 25 del 2008, inserendo nell'articolo 32 il nuovo comma 3.01 sulla **trasmissione degli atti al questore da parte della Commissione territoriale per la protezione internazionale** ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, allorquando, in caso di rigetto della domanda protezione internazionale, siano sussistenti i requisiti per la protezione complementare. Il medesimo comma interviene anche sull'articolo 35-*bis*, riguardante le **controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale**, ampliando il relativo regime di **dimezzamento dei termini** e della **mancata sospensione automatica dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato**. Il **comma 3** inserisce nell'articolo 5 del testo unico immigrazione i nuovi commi 6-*bis* e 6-*ter*, in materia di accesso alla **protezione complementare per lo straniero già destinatario di un provvedimento di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno**, individuando anche la disciplina delle relative controversie. Sempre al comma 3, viene modificato l'articolo 13, comma 2-*bis*, del testo unico immigrazione, coordinando l'**espulsione amministrativa** con i nuovi parametri sulla vita privata e familiare. Al **comma 4**, infine, si prevede che i requisiti del nuovo articolo 18-*ter* si applichino alle istanze presentate dalla data di entrata in vigore del provvedimento.

Il **comma 1** modifica in più parti il **decreto legislativo n. 251 del 2007**, recante "norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta".
In particolare, la **lettera *a)*** introduce un nuovo **capo IV-*bis*** nel *corpus* del decreto, costituito da due articoli (il 18-*bis* e il 18-*ter*) e dedicato alla **protezione complementare**.

Il **comma 1 del nuovo articolo 18-*bis*** (articolo dedicato alla "**tutela della vita privata e familiare**") prevede che, ove la competente Commissione territoriale

per il riconoscimento della protezione internazionale, quando è presentata domanda dall'interessato ai sensi dell'articolo 26, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 25/2008, accerti i requisiti di cui al comma 2 introdotto dal presente provvedimento (su cui *v. infra*), allo straniero è rilasciato un permesso di soggiorno con le caratteristiche di cui all'articolo 32, comma 3, del citato decreto legislativo n. 25/2008.
Per approfondimenti sulle varie forme di protezione accordate agli stranieri, nonché per i più recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di vita privata e familiare (in particolare, la sentenza della Corte di cassazione n. 29593 del 2025), si veda il *box* "il diritto di asilo" in calce alla scheda.

I commi 1 e 2 dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 25/2008, nel disciplinare la **domanda di asilo**, dispongono che la stessa sia presentata all'ufficio di polizia di frontiera oppure alla questura competente per il luogo di dimora. Nei casi in cui il richiedente è una donna, alle operazioni partecipa personale femminile. La questura, ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli predisposti dalla Commissione nazionale[17]. Il verbale è approvato e sottoscritto dal richiedente cui ne è rilasciata copia, unitamente alla copia della documentazione allegata. Nel caso di presentazione della domanda all'ufficio di frontiera è disposto l'invio del richiedente presso la questura competente per territorio, per l'adozione dei provvedimenti anzidetti.
Il comma 3 dell'articolo 32 del medesimo decreto disciplina il caso in cui la Commissione territoriale non accolga la domanda di protezione internazionale, ma ricorrano i seguenti presupposti non cumulativi:

- lo straniero può essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, oppure può rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione (articolo 19, comma 1, decreto legislativo 286/1998);
- lo straniero rischia di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi costituzionali o internazionali, tenendo conto anche dell'esistenza, nello Stato estero, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.

In tali ipotesi la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale che reca la dicitura "**protezione speciale**", salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga. Il **permesso di soggiorno è rinnovabile**, previo parere della Commissione territoriale, e **consente di svolgere attività lavorativa**, fatto salvo quanto previsto in ordine alla convertibilità dall'articolo 6, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 286/1998[18].

[17] Deve essere allegata la documentazione prevista dall'articolo 3 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251

[18] Ai sensi di tale disposizione, sono convertibili in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ove ne ricorrano i requisiti, i seguenti permessi di soggiorno: permesso di soggiorno per residenza elettiva; permesso di soggiorno per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide ad eccezione dei casi in cui lo straniero era precedentemente in possesso di un permesso per richiesta di asilo; permesso di soggiorno

La disposizione in commento prevede che il rilascio del permesso di soggiorno anzidetto avvenga nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali (*ex* art. 117 della Costituzione), conformemente al diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 della CEDU) e fatto salvo quanto previsto dall'articolo 19 del testo unico immigrazione.

Si ricorda che il già richiamato articolo 19 del testo unico disciplina i divieti di espulsione e di respingimento, ponendo alcune disposizioni in materia di categorie vulnerabili.
In particolare:

- non sono ammessi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione (comma 1);
- non sono ammessi il respingimento, l'espulsione o l'estradizione di una persona che rischia di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi costituzionali o internazionali, tenendo conto anche dell'esistenza, nello Stato estero, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani[19] (comma 1.1.);
- non può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati (comma 1-*bis*);
- non è consentita l'espulsione, salvo che per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, nei confronti di stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi; stranieri in possesso della carta di soggiorno; stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana; donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono; stranieri che versano in condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel Paese di origine, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza[20] (comma 2);
- il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate (comma 2-*bis*).

per attività sportiva; permesso di soggiorno per lavoro di tipo artistico; permesso di soggiorno per motivi religiosi; permesso di soggiorno per assistenza di minori.

[19] In questa ipotesi, come nella precedente, ove venga rigettata la domanda di protezione internazionale, la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per **protezione speciale**.

[20] In tal caso il questore rilascia un **permesso di soggiorno per cure mediche**, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute debitamente certificate, valido solo nel territorio nazionale.

Il **comma 2 del nuovo articolo 18-*bis***, come anticipato, elenca i **requisiti** ai fini del rilascio del permesso di soggiorno di cui si tratta, nel rispetto dei limiti relativi alla valutazione dei requisiti (sui cui *v. infra*). La norma impone di tenere conto:

- della natura e della effettività dei vincoli familiari, delle relazioni sociali e culturali dell'interessato nel territorio nazionale;
- del rispetto delle regole fondamentali dello Stato;
- della durata del soggiorno dello straniero;
- dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.

Il **comma 3 del nuovo articolo 18-*bis*** specifica che per valutare i **vincoli familiari** suddetti, devono, altresì, ricorrere i requisiti di cui all'articolo 29, commi 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 2 e 3 del testo unico immigrazione in materia di ricongiungimento familiare (per approfondimenti si veda il *box* nella scheda di lettura dell'articolo 15).

Il **nuovo articolo 18-*ter*** del decreto legislativo n. 251 del 2007 è dedicato alla **valutazione dei requisiti**. Si stabilisce che i requisiti di cui al comma 2 del nuovo articolo 18-*bis* (v. *supra*) sono considerati raggiunti ove ricorrano determinate condizioni, ossia:

- un periodo di **soggiorno regolare pari ad almeno cinque anni** (**lettera *a)***);
- un livello di conoscenza della **lingua italiana non inferiore al B1** (**lettera *b)***);
- la disponibilità di un **alloggio conforme** ai vigenti requisiti igienico-sanitari o comunque idoneo alle finalità abitative secondo quanto previsto all'articolo 29, comma 3, lettera *a)*, del testo unico sull'immigrazione (**lettera *c)***);

Si ricorda che in base alle disposizioni del TU immigrazione (articolo 29, comma 3, lettera *a)*), lo **straniero che richiede il ricongiungimento**, oltre al possesso di un titolo di soggiorno tra quelli indicati all'articolo 28, deve dimostrare la disponibilità di alcuni **requisiti**, tra cui un **alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari**, nonché di **idoneità abitativa**, accertati dai competenti uffici comunali, previa **verifica del numero degli occupanti** dell'alloggio e degli altri requisiti previsti dal decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975. La disposizione specifica ulteriormente che nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici al seguito di uno dei genitori, è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà.
Pertanto, la **conformità dell'alloggio** deve essere accertata dai competenti **uffici comunali**. A tal fine, l'interessato deve produrre allo Sportello unico per l'immigrazione l'attestazione dell'ufficio comunale circa la sussistenza dei requisiti ovvero il certificato di idoneità igienico-sanitaria rilasciato dall'Azienda sanitaria locale competente per territorio (v. articolo 6, comma 1), lett. *c)*, d.P.R. n. 394 del 1999, di esecuzione del testo unico immigrazione).

Il richiamato decreto del 5 luglio 1975 del Ministero della Sanità stabilisce i requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione e precisa anche i requisiti minimi di superficie degli alloggi, in relazione al numero previsto degli occupanti.
Tale normativa stabilisce i valori minimi per la dimensione dell'alloggio in funzione delle persone che lo devono abitare:

- 1 abitante – 14 mq;
- 2 abitanti – 28 mq;
- 3 abitanti – 42 mq;
- 4 abitanti – 56 mq;

Per ogni abitante successivo + 10 mq
Le stanze da letto debbono avere una superficie minima di mq 9, se per una persona, e di mq 14, se per due persone.
Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno mq 14.
Gli alloggi dovranno avere una altezza minima di 2,70 m derogabili a 2,55 m per i comuni montani e a 2,40 m per i corridoi, i bagni, i disimpegni ed i ripostigli.
La superficie non è l'unico requisito da rispettare, ma ne esistono diversi, quali l'igiene, il riscaldamento, l'umidità, la ventilazione, l'illuminazione ecc.
La certificazione attestante l'idoneità dell'alloggio, deve essere richiesta all'Ufficio Tecnico del Comune o, in via alternativa, all'Ufficio di Igiene Pubblica dell'A.S.L. La richiesta del certificato di idoneità alloggiativa può essere fatta dal proprietario dell'alloggio, dall'affittuario o dal soggetto che è residente o domiciliato o ospite nell'immobile.

- percezione nell'ultimo triennio del reddito di cui all'articolo 29, comma 3, lettera *b)*, del testo unico del testo unico sull'immigrazione (**lettera *d)***);

Si tratta di un reddito annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'**assegno sociale** aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere. La norma specifica che per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici è richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale e che, ai fini della determinazione del reddito, si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente. Secondo quanto indicato all'allegato 2 della circolare dell'INPS n. 153 del 2025, il valore provvisorio dell'importo annuo per il 2026 dell'assegno sociale è pari a euro 7.101,12.

Il **comma 2 del nuovo articolo 18-*ter*** pone in capo all'interessato l'**onere della prova** dei requisiti anzidetti.

Il **comma 3 del nuovo articolo 18-*ter*** prevede che la domanda di cui all'articolo 18-*bis* è rigettata (secondo quanto previsto al comma 1, lettera *b)*, dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 25 del 2008) e si applica il comma 4 dello stesso articolo 32 nel caso in cui lo straniero sia considerato una minaccia:

- per l'ordine e la sicurezza pubblica allorquando sia stato condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa anche quella adottata a seguito dell'applicazione della pena su richiesta delle parti (*ex* articolo

444 del codice di procedura penale) per uno dei reati di cui all'articolo 4, comma 3, terzo periodo[21] e all'articolo 5, comma 5-*bis*[22] del testo unico immigrazione (**lettera *a)***);

- per la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia ha sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone (**lettera *b)***).

La **lettera *b)* del comma 1 dell'articolo in esame**, novellando l'articolo 23 del decreto legislativo n. 251 del 2007, prevede che il **permesso di soggiorno per asilo** rilasciato ai titolari dello *status* di rifugiato (avente validità quinquennale e rinnovabile) consenta l'**accesso al lavoro e allo studio** e sia **convertibile per motivi di lavoro**, sussistendone i requisiti.
Si segnala che un analogo regime è peraltro già previsto al comma 2 dello stesso articolo con riferimento al permesso di soggiorno per protezione sussidiaria.

Il **comma 2** apporta alcune modificazioni al **decreto legislativo n. 25 del 2008** di attuazione della direttiva 2005/85/CE e recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del **riconoscimento e** della **revoca dello *status* di rifugiato**.

In particolare, la **lettera *a)*** introduce, all'articolo 32 del decreto legislativo n. 25 del 2008, un **nuovo comma 3.01**.
La disposizione prevede che, nei casi di **rigetto della domanda di protezione internazionale**, ove ricorrano i requisiti di cui ai nuovi articoli 18-*bis* e 18-*ter* del decreto legislativo n. 251 del 2007 (per i quali *v. supra*), la Commissione territoriale **trasmetta gli atti al questore per il rilascio del relativo permesso di soggiorno**. Tale permesso di soggiorno ha le caratteristiche di cui al comma 3 del medesimo articolo 32, previste per il permesso di soggiorno per protezione speciale.
Come anticipato, l'articolo 32 del decreto legislativo n. 25 del 2008 disciplina le **decisioni che la Commissione territoriale** può assumere all'esito dell'esame della domanda di protezione internazionale. In base alla disciplina vigente, la Commissione può, tra l'altro, riconoscere lo *status* di rifugiato o la protezione

[21] Si tratta dei reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza nonché dei seguenti reati: alterazione di armi e fabbricazione di esplosivi non riconosciuti; porto di armi per cui non è ammessa licenza; pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili; deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti del viso. Sono poi richiamati i reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite.

[22] Si tratta dei reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza e dei delitti per i quali la durata massima delle indagini preliminari è prevista in due anni (in luogo dell'ordinaria durata massima di diciotto mesi). La norma richiama, inoltre, i commi 1 e 3 dell'articolo 12 del testo unico immigrazione che puniscono, in diverse declinazioni, chi promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato o compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato.

sussidiaria, rigettare la domanda ovvero, nei casi previsti, trasmettere gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno diverso. Il **nuovo comma 3.01** si colloca in tale ultima prospettiva, inserendo espressamente tra le ipotesi di **trasmissione degli atti** anche quella relativa alla **protezione complementare**. In particolare, qualora la Commissione territoriale rigetti la domanda di protezione internazionale, ma accerti la sussistenza dei requisiti previsti dalla nuova disciplina in materia di tutela della vita privata e familiare introdotti dall'articolo in commento, essa è tenuta a trasmettere gli atti al questore ai fini del rilascio del permesso di soggiorno avente le medesime caratteristiche del permesso di soggiorno di cui al comma 3 del medesimo articolo 32[23].

La **lettera *b)* del comma 2** modifica l'articolo 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008, concernente le **controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale**.

Si ricorda che l'art. 35-*bis* prevede, per la regolamentazione del procedimento giurisdizionale nelle controversie inerenti al riconoscimento della protezione internazionale, il rinvio agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. In forza di tale rinvio, le sezioni specializzate decidono con decreto motivato, all'esito di **procedimento in camera di consiglio**.

In particolare, il **numero 1) della lettera *b)*** interviene sul comma 2-*bis* del citato articolo 35-*bis*, espungendo i riferimenti alle «lettere *a)*, *d)* ed *e)*,» del comma 2 dell'articolo 28-*bis* del medesimo decreto.

La disposizione in esame, nel testo vigente richiamato dalla novella, prevede la **riduzione della metà dei termini** per la proposizione del ricorso in alcune **ipotesi di procedura accelerata** di cui all'**articolo 28-*bis*** del medesimo decreto legislativo, nonché nei casi in cui nei confronti del ricorrente sia stato adottato un provvedimento di trattenimento. Per **effetto** di tale **dimezzamento** il **termine** operante è di **15 giorni** (in luogo dell'ordinario termine di 30 giorni, previsto al comma 2 del medesimo articolo 35-*bis*). Si ricorda che le ipotesi in cui è prevista la suddetta riduzione dei termini per presentare ricorso in sede giurisdizionale erano originariamente regolate dallo stesso articolo 35-*bis*, comma 2 del decreto legislativo n. 25 del 2008. Tuttavia, l'articolo 17 del decreto-legge n. 145 del 2024 ha introdotto il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 35-*bis* in cui sono confluite le ipotesi in cui per i ricorsi in materia di riconoscimento della protezione internazionale i termini di presentazione sono dimezzati.
Appare opportuno, inoltre, ricordare che ai sensi dell'articolo 35-*bis*, comma 2-*ter* (disposizione sempre introdotta dall'articolo 17 del decreto-legge n. 145 del 2024 e successivamente modificata dal decreto-legge n. 37 del 2025) il **termine** per il deposito del ricorso viene ulteriormente **ridotto a 7 giorni** per le ipotesi previste

[23] Si tratta, quindi, come già precisato, di un permesso di soggiorno rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e che consenta di svolgere attività lavorativa, fatto salvo quanto previsto in ordine alla convertibilità dall'articolo 6, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (*v. supra*).

dall'articolo 28-*bis*, comma 2-*bis* (ossia per le controversie inerenti alle procedure accelerate per il riconoscimento della protezione internazionale disciplinate dall'articolo 28-*bis*, commi 1 e 2, nei casi in cui la relativa **domanda** è presentata **direttamente alla frontiera o nelle zone di transito**).

La modifica, introdotta in questa sede, è diretta ad ampliare l'ambito applicativo della riduzione dei termini, non più limitandolo alle sole fattispecie espressamente indicate mediante rinvio ad alcune lettere dell'articolo 28-*bis*, ma riferendolo più ampiamente ai casi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo.
Per effetto della novella in esame, il **dimezzamento dei termini** opera, in aggiunta alle ipotesi già previste dalla normativa, **anche per i casi relativi a**:

- domande **presentate da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito**, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli (articolo 28-*bis*, comma 2, lettera *b)*)
- domande di protezione internazionale **presentate direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro** (articolo 28-*bis*, comma 2, lettera *b-bis)*);
- **richiedenti provenienti da un Paese designato di origine sicura** (articolo 28-*bis*, comma 2, lettera *c)*)
- richiedente che è **entrato o si è trattenuto irregolarmente in Italia e ha presentato domanda di protezione internazionale**, senza giustificato motivo, **oltre il termine di novanta giorni** dal suo ingresso in Italia (articolo 28-*bis*, comma 2, lettera *e-bis)*).

Resta invariato il dimezzamento dei termini già previsto per le seguenti ipotesi:

- **domande reiterate**, identiche a precedenti già decise dalla Commissione, senza l'indicazione di nuovi elementi o nuove prove (articolo 28-*bis*, comma 1, lettera *a)*);
- domande **presentate da persona sottoposta a procedimento penale o condannata**, con sentenza anche non definitiva, per gravi reati che integrano causa di diniego dello *status* di rifugiato o di esclusione dello *status* di protezione sussidiaria, ovvero da persona che costituisce pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza e la moralità pubblica oppure che appartiene ad associazioni di tipo mafioso (articolo 28-*bis*, comma 1, lettera *b)*);
- domande presentate da persona nei cui confronti è stato adottato un **provvedimento di trattenimento nei c.d. punti di crisi** (*hotspot*) ovvero nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (articolo 28-*bis*, comma 2 lettera *a)*);
- **domande manifestamente infondate** (articolo 28-*bis*, comma 2, lettera *d)*);
- richiedenti che presentino la domanda di protezione dopo essere stati fermato in **condizioni di soggiorno irregolare**, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento (articolo 28-*bis*, comma 2, lettera *e)*).

Il **numero 2) della lettera *b)* del comma 2 dell'articolo in esame** interviene, invece, sul comma 3 dell'articolo 35-*bis*, includendo anche la lettera *e-bis*) dell'articolo 28-*bis* tra le **ipotesi nelle quali la proposizione del ricorso non sospende automaticamente l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato**.

Sul punto si segnala che, in via generale, il **ricorso avverso i provvedimenti adottati dalla Commissione territoriale e avverso i provvedimenti della Commissione nazionale** sospende l'efficacia degli stessi provvedimenti. In taluni casi espressamente previsti dall'articolo 35-*bis*, comma 3, però, l'efficacia non è sospesa (ad esempio, nelle ipotesi in cui sia stato emesso provvedimento di trattenimento dello straniero presso i centri di prima accoglienza, ovvero i casi in cui la domanda di riconoscimento della protezione internazionale è stata dichiarata inammissibile oppure la domanda è stata dichiarata manifestamente infondata). Tuttavia, anche in questi ultimi casi il provvedimento impugnato può essere sospeso, su istanza di parte e con decreto motivato del giudice, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni (*cfr*. articolo 35-*bis*, comma 4). In ogni caso, non si verifica mai la sospensione dell'efficacia del provvedimento amministrativo che respinge o dichiara inammissibile un'altra domanda reiterata a seguito di una decisione definitiva che respinge o dichiara inammissibile una prima domanda reiterata (*cfr*. articolo 35-*bis*, comma 5).

Per quanto di interesse in questa sede, tra le ipotesi in cui il ricorso in sede giurisdizionale **non comporta automaticamente la sospensione dell'efficacia del provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale** rientrano anche **alcune ipotesi in cui si segue la cd. procedura accelerata** di cui all'articolo 28-*bis*, comma 2.
Tra tali ipotesi rientrano attualmente: le domande presentate da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli (articolo 28-*bis*, comma 2, lett. *b)*); le domande di protezione internazionale presentate direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro (articolo 28-*bis*, comma 2, lett. *b-bis)*); i richiedenti provenienti da un Paese designato di origine sicura (articolo 28-*bis*, comma 2, lett. *c)*); il richiedente che presenti la domanda, dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento (articolo 28-*bis*, comma 2, lett. *e)*).

Tra le ipotesi che non comportano la sospensione automatica dell'efficacia del provvedimento la novella in esame riconduce anche quella *sub* articolo 28-*bis*, comma 2, lettera *e-bis)* che concerne il **richiedente che è entrato o si è trattenuto irregolarmente in Italia e ha presentato domanda di protezione internazionale, senza giustificato motivo, oltre il termine di 90 giorni dal suo ingresso in Italia**.

Il **comma 3 dell'articolo in esame** apporta alcune modificazioni al testo unico immigrazione.

Secondo quanto precisato nella relazione illustrativa, le modifiche si collocano nel solco della **giurisprudenza** costituzionale e di legittimità formatasi in materia di tutela della vita privata e familiare dello straniero. In particolare, la **Corte costituzionale**, con la sentenza n. 202 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 5, del testo unico immigrazione, nella parte in cui prevedeva che la valutazione dei legami familiari ai fini dell'adozione del provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno era limitata allo straniero che avesse esercitato il diritto al ricongiungimento familiare o al familiare ricongiunto, senza estendersi allo straniero che avesse comunque legami familiari nel territorio dello Stato. In continuità con tale impostazione, la **Corte di cassazione**, con la sentenza n. 23957 del 2018, ha valorizzato, anche ai fini dell'articolo 13, comma 2-*bis*, del testo unico immigrazione in materia di espulsione amministrativa, la necessità di considerare la natura e l'effettività dei vincoli familiari, la durata del soggiorno e l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il Paese d'origine, secondo un paradigma conforme all'articolo 8 della CEDU.

La **lettera *a)* del comma 3** inserisce, dopo il comma 6 dell'articolo 5 del testo unico immigrazione, due nuovi commi: il 6-*bis* e il 6-*ter*.
Il **nuovo comma 6-*bis*** prevede che lo **straniero al quale sia stato rifiutato o revocato il permesso di soggiorno** possa presentare alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale un'**istanza motivata per il riconoscimento della protezione complementare** di cui al nuovo articolo 18-*bis* del decreto legislativo n. 251 del 2007 (*v. supra*).
Quanto alle modalità di presentazione dell'istanza, la norma rinvia all'articolo 26, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 25 del 2008, già richiamato. Essa deve inoltre essere corredata da idonea documentazione comprovante la sussistenza dei requisiti e delle condizioni di cui ai nuovi articoli 18-*bis* e 18-*ter* del decreto legislativo n. 251 del 2007.

La disposizione in esame prosegue prevedendo che la Commissione territoriale svolga l'esame sulla base della documentazione acquisita, fatta salva la **possibilità di convocare l'interessato per l'audizione**, ove ritenuto necessario. Qualora la Commissione accolga l'istanza, trasmette gli atti al questore per il **rilascio del permesso di soggiorno avente le caratteristiche**, anche in questo caso, di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008 (*v. supra*).
La norma introduce, quindi, un autonomo canale di accesso alla protezione complementare, distinto dall'ipotesi in cui i relativi presupposti emergano nel corso dell'esame di una domanda di protezione internazionale. Tale canale è riservato allo straniero già destinatario di un provvedimento di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno e presuppone la presentazione di un'istanza motivata e documentata.

La **lettera *a)* del comma 3 dell'articolo in esame**, dopo il nuovo comma 6-*bis* dell'articolo 5 del testo unico immigrazione, inserisce anche il **nuovo comma 6-*ter***.

Nello specifico, quest'ultima norma stabilisce che, nel caso in cui non venga accolta la domanda per il riconoscimento della protezione complementare presentata ai sensi del precedente comma 6-*bis* (v. *supra*), la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale adotta **provvedimento di rigetto dell'istanza** ai sensi dell'articolo 32, comma 4 del decreto legislativo n. 25 del 2008, che è immediatamente esecutivo.

Nello specifico, il richiamato articolo 32, comma 4, stabilisce che le decisioni di rigetto in materia di riconoscimento della protezione internazionale ai sensi del medesimo articolo 32, comma 1, lettere *b)*, *b-bis)*, *b-ter)* (domanda manifestamente infondata, non ricorrono i presupposti per la protezione internazionale ovvero si è verificata una causa di esclusione o cessazione della protezione medesima, oppure il richiedente può recarsi in una parte del suo Paese di origine senza timore di essere perseguitato), nonché le ipotesi di ritiro della domanda amministrativa (articolo 23), i casi di inammissibilità della domanda (articolo 29) e il caso di domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento (articolo 29-*bis*) comportano **l'obbligo per il richiedente di lasciare il territorio nazionale**, salvo che gli sia stato rilasciato un permesso di soggiorno ad altro titolo e salvo che la Commissione territoriale rilevi la sussistenza di condizioni ostative indicate dalla medesima norma. La norma regola, altresì, i casi in cui la decisione di rigetto rechi anche l'attestazione dell'obbligo di rimpatrio e del divieto di reingresso.

Tuttavia, il **provvedimento di rigetto** adottato dalla Commissione può essere **impugnato** dallo straniero mediante ricorso presentato, a pena di inammissibilità, **entro 30 giorni** dalla notificazione del provvedimento e secondo le forme e le modalità individuate dall'articolo 35-*bis* dello stesso decreto legislativo n. 25 del 2008 (per maggiori approfondimenti v. *supra*, *sub* articolo 6, comma 2, lett. *b)* del presente disegno di legge).
Il **termine** di presentazione del ricorso è **dimezzato** (quindi pari a 15 giorni) qualora nei confronti dello straniero sia disposto **provvedimento di trattenimento**.
Nonostante il provvedimento di rigetto della Commissione sia immediatamente esecutivo, l'**efficacia esecutiva della decisione può essere sospesa**, su istanza di parte e con decreto motivato del giudice, allorquando ricorrano **gravi e circostanziate ragioni**. La norma precisa, altresì, che l'istanza di parte, volta a sospendere l'efficacia del provvedimento amministrativo di diniego della protezione complementare, non può essere accolta nel caso in cui sia stata reiterata la domanda amministrativa di cui al precedente comma 6-*bis* (v. *supra*).

La **lettera *b)* del comma 3** interviene sull'articolo 13, comma 2-*bis*, del testo unico immigrazione, aggiungendovi un riferimento agli articoli 18-*bis* e 18-*ter* del decreto legislativo n. 251 del 2007. L'intervento appare volto a coordinare la disciplina dell'**espulsione amministrativa dello straniero** con i nuovi **parametri**

introdotti in materia di protezione complementare, facendo sì che la valutazione della vita privata e familiare dello straniero, rilevante ai fini dell'adozione del provvedimento espulsivo, sia condotta alla luce dei medesimi requisiti previsti per il riconoscimento della nuova forma di tutela.

Si ricorda che l'articolo 13 del testo unico immigrazione disciplina l'**espulsione amministrativa dello straniero**. Il comma 2-*bis*, in particolare, stabilisce che, nell'adottare il provvedimento di espulsione nei confronti dello straniero che abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29 (*cfr*. il relativo *box*), si tenga anche conto della natura e dell'effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.
La novella specifica che tale valutazione deve essere effettuata secondo quanto previsto dai nuovi articoli 18-*bis* e 18-*ter* del decreto legislativo n. 251 del 2007 (*v. supra*).

Il **comma 4 dell'articolo in commento** reca una **disposizione transitoria**, stabilendo che i requisiti di cui al nuovo articolo 18-*ter*, comma 1, del decreto legislativo n. 251 del 2007 si applicano alle istanze presentate alla Commissione territoriale a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento in commento.
La disposizione chiarisce, pertanto, l'ambito temporale di applicazione dei nuovi requisiti, circoscrivendolo alle istanze presentate successivamente all'entrata in vigore della legge. Ne consegue che le istanze già presentate anteriormente a tale data resterebbero disciplinate dalla normativa attualmente in vigore.

- ***Il diritto di asilo***

Il **diritto di asilo previsto dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione** è attuato e regolato nel nostro ordinamento secondo diverse fattispecie. In particolare, vengono in rilievo, da un lato, la protezione internazionale, che comprende lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria, e, dall'altro, ulteriori forme di protezione, tra le quali la protezione speciale e gli altri permessi di soggiorno riconducibili a esigenze di tutela umanitaria, costituzionale o internazionale.

A dare impulso ad una maggiore articolazione della disciplina normativa interna è stata l'incidenza delle disposizioni dell'**Unione europea**. L'asilo, infatti, nelle sue varie articolazioni, figura tra le materie di competenza dell'Unione europea, la quale vi persegue una "politica comune", mediante un "**sistema europeo comune di asilo**", ai sensi dell'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale disposizione fa espresso riferimento all'asilo, alla protezione sussidiaria e alla protezione temporanea.

La **normativa europea** ha introdotto l'istituto della **protezione internazionale** che comprende due distinte categorie giuridiche:

- il **riconoscimento dello *status* di rifugiato**, disciplinato conformemente alla Convenzione di Ginevra, è accordato a chi sia esposto nel proprio Paese ad atti di persecuzione individuale, configuranti una violazione grave dei suoi diritti fondamentali;
- la **protezione sussidiaria**, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o (proprio a cagione di tale rischio) non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine.

Una ulteriore fattispecie è la **protezione temporanea** che può essere concessa nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro Paese d'origine al fine di garantire una tutela immediata e temporanea, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso.

Il diritto dell'UE, infine, prevede la possibilità – non l'obbligo – per gli Stati membri di ampliare l'ambito delle forme di protezione tipiche (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria) rilasciando un permesso di soggiorno autonomo o altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un Paese terzo per motivi "caritatevoli, umanitari o di altra natura", secondo quanto previsto dall'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE. Pertanto, mentre lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria sono accordati, in osservanza di obblighi europei ed internazionali, il primo per proteggere la persona da atti di persecuzione, la seconda per evitare che questa possa subire un grave danno, le forme nazionali ulteriori di protezione sono rimesse alla disciplina dei singoli Stati, nel rispetto del diritto internazionale ed europeo (cosiddetta **protezione complementare**).

Il quadro europeo è stato ulteriormente modificato dal **nuovo Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo**, adottato il 14 maggio 2024. In particolare, il regolamento (UE) 2024/1347 disciplina in modo uniforme i presupposti per il riconoscimento della qualifica di beneficiario di protezione internazionale e il contenuto dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, mentre il regolamento (UE) 2024/1348 introduce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione. Il Patto non elimina, tuttavia, la possibilità per gli Stati membri di prevedere forme nazionali ulteriori di protezione.

A **livello interno**, lo ***status* di rifugiato** è disciplinato dall'articolo 2, comma 1, lettere *e)* ed *f)* del decreto legislativo n. 251 del 2007 e dall'articolo 2, comma 1, lettere *d)* ed *e)*, del decreto legislativo n. 25 del 2008.

In particolare, la lettera *e)* dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 251 del 2007 definisce il rifugiato come "cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva

precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di tale timore, non vuole farvi ritorno".

La **protezione sussidiaria** è disciplinata dall'articolo 2, comma 1, lettere *g)* ed *h)* del decreto legislativo n. 251 del 2007 e dall'articolo 2, comma 1, lettere *f)* e *g)* del decreto legislativo n. 25 del 2008. In particolare, è ammissibile alla protezione sussidiaria il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese.

La richiesta di protezione internazionale, può essere presentata dal cittadino straniero presso l'ufficio di polizia di frontiera all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale o presso l'ufficio della questura competente in base al luogo di dimora del richiedente.

Al richiedente protezione internazionale viene rilasciato un **permesso di soggiorno per richiesta di asilo** della durata di sei mesi, valido sul territorio dello Stato e rinnovabile fino alla decisione della Commissione territoriale in merito alla richiesta del riconoscimento della protezione internazionale o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale.

In caso di accoglimento della domanda di protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 251 del 2007, ai titolari dello *status* di rifugiato è rilasciato il **permesso di soggiorno per asilo**, che ha validità quinquennale ed è rinnovabile.

In via analoga, ai titolari dello *status* di protezione sussidiaria è rilasciato un **permesso di soggiorno per protezione sussidiaria** con validità quinquennale rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria.

Le forme nazionali ulteriori di protezione, generalmente ricondotte alla nozione di **protezione complementare**, hanno storicamente trovato il loro fulcro in Italia nella protezione umanitaria, soppressa quale istituto generale e residuale dal decreto-legge n. 113 del 2018, che ha sostituito tale clausola generale con una enumerazione diretta a tipizzare e delimitare le ipotesi umanitarie. In tale ambito sono state ricondotte alcune fattispecie già previste nel testo unico immigrazione, come:

- il **permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale** (articolo 18);
- il **permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica** (articolo 18-*bis*), poi esteso, per effetto del decreto-legge n. 20 del 2023, anche alle **vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio**;
- il **permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo**, poi disciplinato, per via del decreto-legge n. 145 del 2024, dall'articolo 18-*ter* del testo unico immigrazione.

Altre fattispecie non erano puntualmente disciplinate dal testo unico (trovando semmai applicazione nelle prassi delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale) e sono state tipizzate con il citato decreto-legge n. 113 del 2018. Esse sono:

- il **permesso di soggiorno per cure mediche** (art. 19, comma 2, lett. *d-bis)* del testo unico immigrazione) per cittadini stranieri che versano in condizioni di particolare gravità;
- il **permesso di soggiorno per contingente ed eccezionale calamità** (articolo 20-*bis* del testo unico immigrazione) che non consenta il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza;
- il **permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile** (articolo 42-*bis* del testo unico immigrazione).

Il decreto-legge n. 113 del 2018 ha inoltre introdotto il **permesso di soggiorno per «protezione speciale»** (articolo 32, comma 3 del decreto legislativo n. 25 del 2008), che – a seguito delle modifiche intervenute per effetto del decreto-legge n. 130 del 2020 e n. 20 del 2023 –trova applicazione per i casi in cui non sia stata accolta la domanda di protezione internazionale dello straniero e al contempo ne sia vietata l'espulsione o il respingimento, nell'eventualità che questi «possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione», oppure qualora «esistano fondati motivi di ritenere che [lo straniero] rischi di essere [sottoposto] a tortura o a trattamenti inumani o degradanti». In ogni caso la possibilità di rifiutare o revocare il permesso di soggiorno incontra un limite nel "rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" (articolo 5, comma 6, del testo unico immigrazione).

Il decreto-legge n. 20 del 2023 ha peraltro fatto sì che il **rispetto della vita privata e familiare** non determini *ex se* l'impossibilità dell'espulsione o del respingimento dello straniero. Recentemente, la **Corte di cassazione** ha avuto modo di pronunciarsi sul punto (sentenza n. 29593 del 2025), statuendo che la modifica del 2023 non ha determinato il venir meno della tutela della vita privata e familiare dello straniero presente in Italia, dovendo comunque essere rispettati gli obblighi costituzionali e convenzionali. La Corte ha quindi affermato che la protezione complementare può essere accordata in presenza di un radicamento sul territorio nazionale (essendo irrilevante che lo stesso sia avvenuto nel tempo necessario per l'esame delle domande di protezione) sufficientemente forte da rendere l'allontanamento, salvo prevalenti ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico, lesivo del diritto alla vita privata o familiare. La valutazione richiede un giudizio di proporzionalità e di bilanciamento in concreto, tenendo conto dei legami familiari sviluppati in Italia, della durata della presenza sul territorio nazionale, delle relazioni sociali, del grado di integrazione lavorativa e del rapporto con la comunità anche sotto il profilo del rispetto delle sue regole.

Articolo 7
(Sezioni stralcio per la definizione dei procedimenti nelle materie di cui all'articolo 3 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46)

L'**articolo 7** dispone l'istituzione di apposite **sezioni stralcio** presso i tribunali ordinari che sono già sede delle sezioni specializzate istituite nel 2017. L'obiettivo principale di queste strutture temporanee è la definizione accelerata dei procedimenti in materia di **immigrazione e protezione internazionale** pendenti alla data di entrata in vigore della legge.

Più nel dettaglio il **comma 1** dell'articolo in esame dispone **l'istituzione di apposite sezioni stralcio presso ogni tribunale che già ospita le sezioni specializzate in materia di immigrazione**, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite con il decreto-legge n. 13 del 2017.

L'**articolo 1, comma 1**, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, ha previsto l'**istituzione di sezioni specializzate** in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Tali sezioni sono istituite presso i **tribunali ordinari** situati nei comuni che sono **sede di Corti d'appello**

Le istituende sezioni stralcio hanno il compito di definire i procedimenti aventi ad oggetto le materie di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (conv. dalla legge n. 46 del 2017), pendenti alla data di entrata in vigore della legge, con **l'eccezione delle controversie riguardanti le procedure di frontiera** identificate dalla lettera e-*bis* del comma 1 del citato articolo 3 (si tratta dei procedimenti relativi alla determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, le c.d. procedure "Dublino").

Le materie individuate dall'articolo 3 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, per le quali hanno competenza le sezioni specializzate (e di riflesso le sezioni stralcio previste dalla nuova riforma, con l'eccezione indicata), riguardano un ampio spettro di controversie legate alla condizione dello straniero e del cittadino dell'Unione europea.
Nell'ambito del **comma 1**, le competenze includono innanzitutto le controversie relative al mancato riconoscimento del **diritto di soggiorno** in Italia per i cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o per i loro familiari, con riferimento all'articolo 8 del decreto legislativo n. 30 del 2007. Sono inoltre compresi i ricorsi contro i provvedimenti di **allontanamento** dei medesimi soggetti per motivi di pubblica sicurezza (articoli 20 e 21 del citato decreto del 2007) e i procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-*ter* dello stesso testo normativo.
Una parte centrale della competenza riguarda l'impugnazione dei provvedimenti in materia di **protezione internazionale** disciplinati dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 25 del 2008, incluse le questioni sul mancato riconoscimento dei presupposti per la

protezione speciale. Correlativamente, le sezioni si occupano delle controversie su rifiuto, diniego di rinnovo o revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale.
Il catalogo comprende anche i contenziosi relativi a diverse tipologie di **permessi di soggiorno** previsti dal Testo Unico Immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998), come quelli per motivi di protezione sociale (art. 18), per le vittime di violenza domestica (art. 18-*bis*), per cure mediche o per donne in stato di gravidanza (art. 19, comma 2), per calamità (art. 20-*bis*) o per particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, comma 12-*quater*). Vi rientrano infine le controversie sul diniego del nulla osta al **ricongiungimento familiare** e del permesso di soggiorno per motivi familiari, oltre agli altri provvedimenti amministrativi riguardanti il diritto all'unità familiare.
Il **comma 2** estende la competenza delle sezioni specializzate (e dunque delle sezioni stralcio per l'arretrato) alle controversie in materia di accertamento dello **stato di apolidia** e dello **stato di cittadinanza italiana**

Nelle relazioni di accompagnamento e nell'Analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), l'istituzione delle sezioni stralcio è presentata come un intervento necessario per il riordino organico e l'aggiornamento della normativa interna in vista dell'attuazione del nuovo **Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo**. Trattandosi di un provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica, la norma mira a svuotare il carico dei ricorsi pregressi per consentire ai magistrati togati di gestire con maggiore efficienza le nuove procedure accelerate e le competenze rafforzate introdotte dalla riforma europea

Il **comma 2** chiarisce che **un procedimento è considerato pendente** se, alla data di entrata in vigore della nuova normativa, **risulta già depositato il ricorso giudiziario** ai sensi dell'articolo 35-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, il quale disciplina il **rito speciale camerale** per le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale.

L'**articolo 35-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25** rappresenta la norma cardine che disciplina il rito processuale per le controversie in materia di riconoscimento della **protezione internazionale**. Il legislatore ha configurato tale procedimento secondo le forme del **rito camerale** previsto dagli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, introducendo tuttavia numerose e rilevanti deroghe volte a garantire la celerità della decisione.
Il ricorso giurisdizionale deve essere proposto, a pena di inammissibilità, entro il **termine perentorio di trenta giorni** dalla notificazione del provvedimento amministrativo di diniego, termine che viene esteso a sessanta giorni qualora il ricorrente risieda all'estero.
Una particolarità tecnica di rilievo riguarda la **riduzione della metà dei termini** (quindi quindici giorni) per specifiche categorie di richiedenti, quali coloro che sono trattenuti in un centro di permanenza per i rimpatri o coloro la cui domanda è soggetta a procedure accelerate.
Sotto il profilo dell'**efficacia esecutiva**, la proposizione del ricorso sospende di norma l'efficacia del provvedimento impugnato, consentendo al richiedente di rimanere nel territorio nazionale. Tuttavia, questa sospensione automatica è esclusa in casi tassativi, come i ricorsi presentati da soggetti trattenuti, le impugnazioni contro dichiarazioni di

inammissibilità o i rigetti per manifesta infondatezza; in tali ipotesi, il ricorrente deve presentare un'apposita **istanza cautelare di sospensione** che il giudice deve decidere entro tempi brevissimi, solitamente cinque giorni, con decreto motivato non impugnabile.
L'**istruttoria processuale** è caratterizzata dalla centralità della **videoregistrazione** del colloquio svoltosi dinanzi alla Commissione territoriale. La Commissione è obbligata a rendere disponibile al giudice e al difensore sia la registrazione audiovisiva che il verbale di trascrizione. La presenza di tale supporto audiovisivo rende l'**udienza di comparizione delle parti meramente eventuale**: il giudice è tenuto a fissarla solo se ritiene necessario assumere prove o chiarimenti, oppure se la videoregistrazione non è disponibile o, ancora, se l'impugnazione si fonda su fatti nuovi non emersi nella fase amministrativa. In mancanza di tali presupposti, il tribunale decide "allo stato degli atti" in camera di consiglio.
Il giudizio di primo grado si conclude con un **decreto** che deve essere depositato entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso. Un tratto distintivo fondamentale di questo rito è l'**esclusione del reclamo in appello**: il decreto del tribunale non è reclamabile, rendendo il giudizio di merito a istanza unica. L'unico rimedio esperibile avverso il decreto di rigetto è il **ricorso per cassazione** per motivi di legittimità, da proporsi entro trenta giorni dalla comunicazione dell'atto.
Infine, la norma disciplina gli effetti della decisione sulla permanenza nel territorio, stabilendo che la sospensione degli effetti del diniego viene meno immediatamente in caso di rigetto del ricorso, anche se la sentenza non è ancora definitiva. Sono inoltre previste disposizioni specifiche per il **patrocinio a spese dello Stato**, con la possibilità per il giudice di revocare l'ammissione al beneficio qualora ravvisi, nella fase di decisione del merito, la manifesta infondatezza delle pretese del ricorrente.

Il **comma 3** delinea la **struttura organizzativa di tali sezioni**, stabilendo che siano composte da un magistrato coordinatore, scelto dal presidente del tribunale tra i togati della sezione specializzata, e da almeno due giudici onorari. Viene specificato che sia l'istituzione della sezione che la destinazione dei magistrati devono avvenire nel rispetto dell'articolo 7-bis dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 12 del 1941. Il richiamo a questa norma garantisce che l'istituzione delle **sezioni stralcio** e la destinazione dei relativi magistrati (coordinatori e onorari) avvengano secondo procedure formali che tutelano l'imparzialità e la trasparenza dell'organizzazione giudiziaria.

L'**articolo 7-*bis* dell'ordinamento giudiziario**, di cui al regio decreto n. 12 del 1941 disciplina le cosiddette **"tabelle" degli uffici giudicanti**, ovvero gli atti organizzativi attraverso i quali viene data concreta attuazione al principio del **giudice naturale precostituito per legge** sancito dall'articolo 25 della Costituzione. L'articolo stabilisce che la ripartizione degli uffici in sezioni, la destinazione dei singoli magistrati alle stesse (nonché alle Corti d'assise), l'assegnazione dei presidenti di sezione e la formazione dei collegi giudicanti siano stabilite con **cadenza quadriennale**. Il sistema si perfeziona attraverso un decreto del Ministro della giustizia, emanato in conformità alle deliberazioni del **Consiglio superiore della magistratura (CSM)**, le quali a loro volta si fondano sulle proposte dei capi degli uffici, come il Primo presidente della Corte di cassazione o i presidenti delle Corti d'appello, previo parere degli organi consultivi territoriali come i consigli giudiziari.

Le proposte di organizzazione tabellare devono essere corredate da **documenti organizzativi generali** che analizzano analiticamente lo stato dei servizi, i flussi di lavoro e le pendenze, definendo **criteri obiettivi e predeterminati** per l'assegnazione degli affari ai singoli giudici. Tali criteri devono garantire che il numero di fascicoli assegnato a ogni magistrato sia compatibile con il cosiddetto **carico esigibile** e devono specificare le modalità di impiego dei magistrati onorari. La norma prevede inoltre una clausola di salvaguardia della validità degli atti processuali: la violazione dei criteri di assegnazione degli affari o delle regole tabellari, pur potendo comportare un eventuale rilievo disciplinare per il magistrato, non determina in nessun caso la **nullità dei provvedimenti** adottati dal giudice che ha deciso la causa.
Sotto il profilo della flessibilità operativa, il dirigente dell'ufficio ha il potere di dichiarare immediatamente esecutive le variazioni tabellari in casi di assoluta necessità e urgenza, come nel caso di improvvise vacanze o necessità di riassegnazione dei magistrati ai settori. L'articolo 7-bis introduce inoltre requisiti di professionalità specifici per determinate funzioni, stabilendo ad esempio che per ricoprire il ruolo di giudice per le indagini preliminari o dell'udienza preliminare sia necessario aver svolto almeno due anni di funzioni dibattimentali, salvo deroghe per imprescindibili esigenze di servizio.

Il **comma 4** fissa un **contingente nazionale massimo di trecentocinquanta giudici onorari** destinati a queste sezioni, la cui ripartizione territoriale è demandata a un decreto del Ministro della giustizia da adottare entro tre mesi, previo parere del Consiglio superiore della magistratura. I criteri di distribuzione devono basarsi sul numero effettivo di procedimenti pendenti in ciascuna sede alla data di entrata in vigore della legge.

Il **comma 5** impone che i giudici onorari assegnati alle sezioni stralcio vi **operino in via esclusiva per un periodo minimo di sei mesi**, assicurando loro una formazione specialistica nelle materie trattate.

Il **comma 6** stabilisce che il **magistrato coordinatore** debba definire i criteri obiettivi per l'assegnazione dei fascicoli entro venti giorni dalla sua nomina, procedendo alla distribuzione dei carichi ai giudici onorari nei dieci giorni successivi.

Il **comma 7** stabilisce che le sezioni stralcio decidano sempre in **composizione monocratica**. Con specifico riguardo alle controversie di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *c)*, del citato decreto-legge n. 13 del 2017 (che riguardano l'impugnazione dei provvedimenti di diniego della **protezione internazionale** e i casi di mancato riconoscimento della protezione speciale), non trova applicazione il comma 4-*bis* del medesimo articolo 3 il quale impone la **collegialità** (ovvero la decisione da parte di un collegio di tre magistrati) per le controversie più delicate in materia di protezione internazionale.

Il **comma 8** precisa che i procedimenti assegnati proseguono secondo il rito dell'articolo 35-bis del decreto legislativo 25 del 2008, richiedendo però la fissazione di una nuova udienza davanti al giudice onorario designato.

Infine, il **comma 9** dispone che queste sezioni cessino ogni attività una volta esaurita la definizione di tutti i procedimenti loro inizialmente assegnati.

Articolo 8
(Delega per il recepimento del "patto europeo sulla migrazione e l'asilo" – principi e criteri direttivi generali)

L'**articolo 8** reca la delega per l'attuazione degli atti UE che costituiscono il "patto europeo sulla migrazione e l'asilo" e i principi e criteri direttivi generali.

In particolare, in base al **comma 1**, oggetto della delega, da attuare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sono i seguenti atti (per i quali si rinvia al *box* in calce alla presente scheda):

- Direttiva (UE) 2024/1346 – norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (lettera a); il termine per il recepimento è il **12 giugno 2026;**
- Regolamento (UE) 2024/1347 – norme sull'attribuzione della qualifica di beneficiario della protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o i titolari della protezione sussidiaria e sul contenuto di tale protezione (lettera b), numero 1);
- Regolamento (UE) 2024/1348 – procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (lettera b), numero 2);
- Regolamento (UE) 2024/1349 – procedura di rimpatrio alla frontiera (lettera b), numero 3);
- Regolamento (UE) 2024/1351 –gestione asilo e migrazione (lettera b), numero 4);
- Regolamento (UE) 2024/1359 – situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo (lettera b), numero 5);
- Regolamento (UE) 2024/1356 – accertamenti nei confronti nei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne (lettera b), numero 6);
- Regolamento (UE) 2024/1358 – istituzione del sistema "Eurodac" per il confronto dei dati biometrici (lettera b, numero 7).

Il termine per l'adeguamento dell'ordinamento interno a tutti i regolamenti richiamati è pure il **12 giugno 2026**.

Il **comma 2** indica i seguenti principi e criteri direttivi generali:

- razionalizzare la normativa in materia, organizzando le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività; si prevede anche la modifica e l'aggiornamento dei compendi normativi di settore già esistenti;

Merita richiamare, in proposito, la **giurisprudenza costituzionale** in materia di deleghe per il riordino normativo e la semplificazione. In particolare, la Corte costituzionale, con

la sentenza n. 61 del 2020, ha ricordato che in caso di deleghe di "riordino" è concesso al "legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque
attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante"; inoltre, con la sentenza n. 293 del 2010 (poi richiamata anche dalla sentenza n. 80 del 2012), la Corte ha ricordato che nelle deleghe che abbiano ad oggetto "la revisione, il riordino e il riassetto di norme preesistenti", "l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è [...] ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato"; *al riguardo, si valuti quindi l'opportunità di un approfondimento.*

- mantenere le norme vigenti coerenti e non incompatibili con la normativa dell'Unione europea;
- indicare esplicitamente le norme da abrogare; viene comunque fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle cd. "preleggi" (le disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile) che recita: "Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore".

Il **comma 3** indica la procedura di adozione dei decreti legislativi:

- adozione su proposta dei ministri per gli affari europei, dell'interno e della giustizia, di concerto con i ministri competenti;
- trasmissione degli schemi di decreto legislativo alla Conferenza unificata quando suscettibili di produrre effetti su regioni ed enti locali, che si esprime entro 30 giorni;

In proposito si segnala che il **Comitato per la legislazione** della Camera, nel parere reso nella seduta del 31 maggio 2023 sul disegno di legge C. 1038 (riforma fiscale, poi legge n. 111 del 2023), aveva richiesto, con un'osservazione, di approfondire la disposizione del comma 2 dell'articolo 1, di formulazione analoga a quella della disposizione in commento, in quanto – si rilevava nelle premesse – andava valutata "l'opportunità, al fine di evitare incertezze applicative, di specificare puntualmente i principi e i criteri direttivi la cui attuazione richiede il coinvolgimento della Conferenza unificata; *al riguardo, si valuti l'opportunità di un approfondimento*.

- trasmissione degli schemi di decreto legislativo alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle commissioni competenti per materia e per i profili finanziari (cioè le commissioni bilancio); anche in questo caso il termine per l'espressione del parere è di 30 giorni;

In proposito, si segnala che il **Comitato per la legislazione** della Camera, nel parere reso nella seduta dell'11 ottobre 2023 sul disegno di legge C. 1406 (riforma degli incentivi alle imprese, poi legge n. 160 del 2023), aveva richiesto, con un'osservazione, di

approfondire la disposizione del comma 3 dell'articolo 3, di formulazione analoga a quella della disposizione in commento, in quanto – si rilevava nelle premesse – « la formulazione non appare idonea a soddisfare in termini inequivoci "l'esigenza che il testo trasmesso alle Camere abbia completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo", come richiesto invece dalla lettera dei Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1998»; *al riguardo si valuti l'opportunità di un approfondimento.*

- decorsi i termini il decreto legislativo può essere comunque adottato

Il **comma 4** prevede l'applicazione della cd. "tecnica dello scorrimento": se cioè il termine per l'espressione del parere scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, i termini di delega sono prorogati di tre mesi.

Il **comma 5** specifica che i decreti legislativi si applicheranno in coerenza con:

- i termini di attuazione della direttiva (UE) 2024/1346 sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (la delega per il recepimento di tale direttiva è prevista, come si è visto, dalla lettera a) del comma 1;
- i termini di attuazione dei regolamenti UE, il cui recepimento è previsto dalla lettera b) del comma 1 (cfr. *supra*);

In entrambi i casi, come si è visto, il termine per il recepimento è il **12 giugno 2026.**

Il **comma 6** conferisce una delega per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi, entro due anni dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi "principali", nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e con la stessa procedura.

• ***Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*** *(a cura del Servizio per i rapporti con l'Unione europea)*

Il patto sulla migrazione e l'asilo è volto a rafforzare e integrare le principali politiche dell'UE in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere, anche attraverso procedure più rapide e norme più chiare per quanto riguarda sia la ripartizione delle responsabilità che la solidarietà fra gli Stati membri.

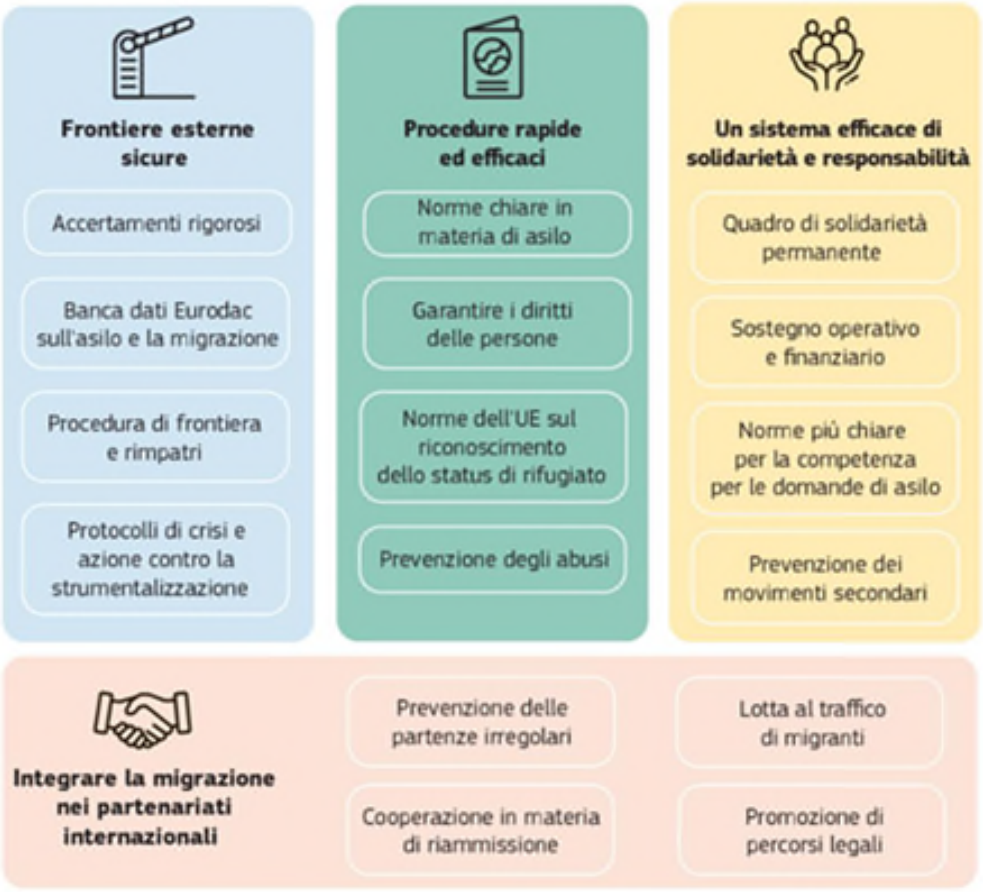
Include diversi atti legislativi adottati in chiusura della legislatura europea e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'UE del 22 maggio 2024:

1. un regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (Regolamento **Gestione Asilo e Migrazione**), che sostituisce il cosiddetto regolamento di Dublino;
2. un regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo (Regolamento **Crisi e Forza Maggiore**);
3. il regolamento che istituisce l'"Eurodac" per il confronto dei dati biometrici (Regolamento che istituisce l'**Eurodac**);
4. il regolamento (Regolamento **Accertamenti alle Frontiere Esterne**) che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne (cd. *screening*);
5. il regolamento che stabilisce una unica **procedura comune** e semplificata di **protezione internazionale** nell'Unione (**Regolamento procedure di Asilo**);
6. la revisione della direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (**Direttiva accoglienza**);
7. il regolamento recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta (**Regolamento qualifiche**);
8. il regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il **reinsediamento e l'ammissione umanitaria**;
9. il regolamento che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera (**Regolamento rimpatri**);
10. il regolamento che ha trasformato l'Ufficio europeo per l'asilo (*European Asylum Support Office* - EASO) nell'Agenzia dell'UE per l'asilo (*European Union Agency for Asylum* – EUAA).

Il termine per il recepimento della Direttiva Accoglienza è fissato al **12 giugno 2026**, mentre i Regolamenti inclusi nel Patto diverranno esecutivi, alcuni, dal **12 giugno 2026** (Regolamento che istituisce l'Eurodac; Regolamento Procedure di Asilo, Regolamento Rimpatri e Regolamento Accertamenti alle Frontiere Esterne) e altri dal **1° luglio 2026** (Regolamento Gestione asilo e Migrazione; Regolamento Qualifiche; Regolamento Crisi e Forza Maggiore).

Il regolamento 2024/1350 che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria è invece immediatamente esecutivo, solo l'articolo 9, paragrafo 24, di tale regolamento si applicherà a decorrere dal 12 giugno 2026.

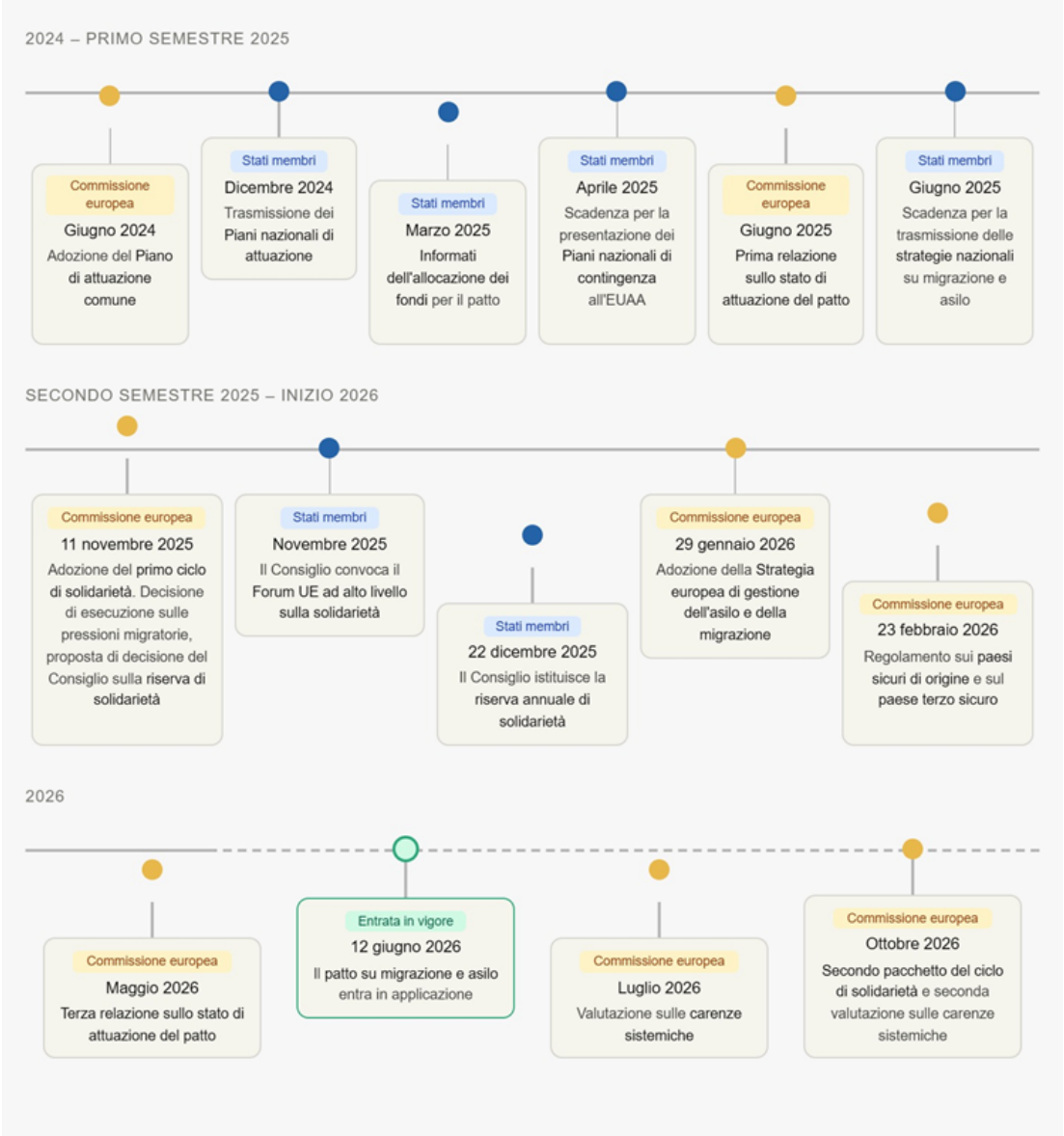
L’infografica sottostante riassume i principali elementi di novità del patto (Fonte: Commissione europea).



Piano di attuazione comune del Patto

A seguito dell'adozione del patto, la Commissione europea ha adottato, in primo luogo, una comunicazione recante il piano di **attuazione comune** del patto sulla migrazione e l'asilo, propedeutico alla predisposizione dei **piani di attuazione nazionali**, come si evince dall'infografica che segue che illustra il percorso compiuto dalla Commissione europea e dagli Stati membri dall'adozione del patto fino alla data in cui comincerà ad applicarsi e di cui si darà conto nei paragrafi che seguono.

Come riferito nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE



per l'anno 2025, il Governo italiano ha inviato alla Commissione il proprio piano di attuazione e sono state istituite due strutture *ad hoc*, una di livello strategico e una di livello tecnico, ossia il Comitato di coordinamento nazionale e la Struttura di missione.

Recenti iniziative dell'UE adottate ad integrazione del patto

Nel suo programma di lavoro per il 2026, la **Commissione europea** ha dichiarato che si concentrerà sulla messa in pratica del patto sulla migrazione e l'asilo, grazie al quale l'UE disporrà di un sistema per prevenire gli abusi, riducendo la pressione sui sistemi nazionali, sottolineando inoltre che grazie a un approccio equo e fermo il patto raggiunge un equilibrio tra le forti responsabilità e una significativa solidarietà.

Il 29 gennaio 2026 la Commissione ha poi presentato la prima strategia europea sulla gestione dell'asilo e della migrazione, in cui definisce il suo punto di vista strategico sulla politica in materia di migrazione e asilo per i prossimi cinque anni.

Inoltre per rendere ulteriormente operativo, rafforzare e integrare il quadro del patto sono state adottate importanti **proposte legislative** relative al settore dell'**immigrazione**, di seguito illustrate.

Proposta di regolamento sui rimpatri

La proposta, volta alla creazione di un **sistema comune europeo di rimpatrio** di cittadini di paesi terzi **presenti illegalmente** nell'UE, intende sostituire la direttiva 2008/115/CE ("c.d. **direttiva rimpatri**"), prospettando le seguenti **misure**:

- **procedure comuni** per l'emissione delle decisioni di rimpatrio e l'imposizione di divieti di ingresso;
- un **ordine comune europeo di rimpatrio**, finalizzato ad integrare le decisioni al riguardo emesse dai singoli Stati membri;
- un **meccanismo di riconoscimento reciproco delle decisioni** di rimpatrio, al fine di consentire ad uno Stato membro di riconoscere ed eseguire direttamente una decisione di rimpatrio emessa da un altro Stato membro, senza necessità di avviare una nuova procedura;
- **norme sul rimpatrio forzato** e incentivi al rimpatrio volontario;
- la **possibilità di rimpatriare** i cittadini di Paesi terzi destinatari di un ordine di rimpatrio in un **Paese terzo** con il quale esiste un **accordo o un'intesa** per il rimpatrio ("centri di rimpatrio");
- una **procedura comune di riammissione nel paese terzo**, da avviare sistematicamente e senza indugio dopo l'emissione della decisione di rimpatrio.

Per ulteriori approfondimenti sui contenuti della proposta, su cui sono in corso i negoziati a livello europeo, si rinvia al dossier predisposto dal Servizio RUE.

La proposta è stata esaminata, ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà, dalla XIV **Commissione** che, l'11 giugno 2025, ha adottato un documento recante una **valutazione conforme**. Il documento lamenta la mancata presentazione da parte della Commissione europea di una valutazione di impatto sulla proposta.

In relazione al documento approvato, la Commissione europea ha trasmesso la propria risposta, nell'ambito del dialogo politico, dichiarandosi tra l'altro disposta a discutere delle relative questioni nel contesto dei negoziati legislativi in corso. Sono pervenute inoltre le comunicazioni trasmesse ai sensi dell'art. 7 della Legge 234 del 2012 riguardanti i seguiti che il Governo intende dare al documento della XIV Commissione; in esse si sottolinea che la proposta introduce numerosi elementi di novità con un impatto significativo sotto il profilo normativo, organizzativo e operativo sui sistemi nazionali e si condivide la critica circa la mancata predisposizione di una valutazione di impatto.

La **I^ Commissione "Affari costituzionali"** ha avviato l'esame della proposta, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, il 30 settembre 2025.

Presso il Senato, la proposta di regolamento sui rimpatri è stata esaminata dalla **4a Commissione Politiche dell'UE** che si è pronunciata il 25 giugno 2025 con la risoluzione doc. XVIII-*bis*, n. 25 in cui si ritiene che la proposta sia conforme al principio di sussidiarietà, ma **non al principio di proporzionalità**, "considerando l'esigenza di trovare il giusto equilibrio tra la necessità di assicurare un equo trattamento ai cittadini di Paesi terzi e al contempo un buon funzionamento del sistema comune di rimpatrio". Vi si afferma in particolare che "taluni aspetti della proposta rischiano di comportare un aggravio procedurale tale da compromettere il suo obiettivo di migliorare le procedure di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE, a fronte invece di un sistema nazionale di rimpatri comunque in grado di operare con buona efficienza".

Nei seguiti del Governo all'atto di indirizzo della 4a Commissione, si evidenzia che quest'ultima ha recepito le osservazioni già formulate nella sua relazione inviata l'11 giugno 2025, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012. Vengono pertanto segnalati gli aspetti critici della proposta, i quali si ritiene debbano essere modificati durante l'esame da parte del legislatore europeo, per assicurare un più coerente rispetto del principio di proporzionalità. Nella sua risposta del 2 settembre 2025, la Commissione europea ha accolto con favore la conclusione del Senato della Repubblica secondo cui la proposta è conforme al trattato sul funzionamento dell'Unione europea e rispetta il principio di sussidiarietà, fornendo peraltro chiarimenti in merito al rispetto del principio di proporzionalità.

Il Governo italiano, nella **relazione** trasmessa alle Camere ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012, ha segnalato alcune **criticità**, in particolare relative al **mutuo riconoscimento** delle decisioni di rimpatrio di altri Stati membri, al **divieto di eseguire il rimpatrio** prima della scadenza del termine per l'impugnazione, all'obbligo di indicare il Paese di rimpatrio nel provvedimento espulsivo e alla previsione di strutture di consulenza dedicate al rimpatrio e alla reintegrazione.

In particolare, nel corso dei lavori del Coreper II dell'8 ottobre in preparazione del Consiglio "Giustizia e Affari interni" (GAI) sarebbe stato affrontato, secondo fonti informali, il tema del **riconoscimento obbligatorio** delle decisioni di rimpatrio. Sulla questione sarebbe emersa una contrapposizione tra **Stati membri di primo approdo**, **favorevoli** al meccanismo di mutuo riconoscimento, e **Stati membri di seconda destinazione**, che si sarebbero invece **opposti** ritenendo che il riconoscimento reciproco obbligatorio rischierebbe di aumentare il contenzioso e generare un "trasferimento di responsabilità" dallo Stato membro che emette la decisione a quello costretto ad eseguirla.

I regolamenti sull'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'UE e sul concetto di Paese terzo sicuro

Il **24 febbraio 2026** sono stati adottati il regolamento (UE) 2026/464 che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'**istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione** e il regolamento (UE) 2026/463 che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'**applicazione del concetto di Paese terzo sicuro**.

Il primo regolamento anticipa l'applicazione di alcune disposizioni chiave del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo:

- la possibilità di trattare nell'ambito di una procedura di frontiera o di una procedura accelerata le domande presentate da richiedenti che sono cittadini di un Paese terzo

per il quale la percentuale di decisioni che concedono la protezione internazionale a livello dell'UE emesse dalle autorità accertanti è pari o inferiore al 20%;

- eccezioni alla designazione dei Paesi terzi sicuri e dei Paesi di origine sicuri (gli Stati membri potranno escludere regioni specifiche o categorie chiaramente identificabili di individui).

Viene inoltre istituito un elenco a livello dell'UE di Paesi di origine sicuri, come previsto all'articolo 62 del regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, che comprende: **Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia**.

Il regolamento sui Paesi terzi sicuri opera la **revisione del concetto di Paese terzo sicuro** al fine di facilitarne l'applicazione nel quadro delle politiche in materia di asilo. Esso assolve a quanto richiesto dall'articolo 77 del regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (vedi *supra*), il quale ha disposto che, entro il 12 giugno 2025, la Commissione doveva riesaminare il concetto di Paese terzo sicuro e proporre, se ritenuto necessario, modifiche mirate.

Il concetto di Paese terzo sicuro consente agli Stati membri di rifiutare una domanda di asilo in quanto inammissibile, senza esaminarne il merito, nel caso in cui i richiedenti asilo avrebbero potuto cercare e, se ammissibili, ricevere protezione internazionale in un Paese terzo considerato sicuro per loro. La revisione è intesa a non rendere più obbligatorio - ai sensi del diritto dell'Unione - il collegamento fra il richiedente protezione internazionale e il Paese terzo sicuro.

Nell'applicare il concetto di Paese terzo sicuro, gli Stati membri disporranno infatti di tre opzioni:

1. applicare il concetto in presenza di un collegamento, come definito dal diritto nazionale, in linea con i parametri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e dalle norme internazionali;
2. applicare il concetto considerando il transito come criterio sufficiente;
3. applicare il concetto sulla base di un accordo o di un'intesa con un Paese terzo sicuro che garantisce che la domanda di asilo di una persona sarà esaminata nel Paese terzo in questione. Non sarà tuttavia possibile applicare il concetto di Paese terzo sicuro sulla base di un accordo o un'intesa nel caso di minori non accompagnati.

Per ulteriori approfondimenti sui contenuti delle proposte in esame si rinvia al dossier predisposto dal Servizio RUE e alla Nota su atti dell'UE n. 41 "Proposta di regolamento sull'applicazione del concetto di 'paese terzo sicuro'", a cura del Senato della Repubblica.

Nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2026, il **Governo** ritiene che le proposte legislative per riformare il sistema dei rimpatri e rivedere il concetto di Paese terzo sicuro potranno contribuire a rendere più sostenibili i sistemi di accoglienza, permettendo l'ingresso e la permanenza nel territorio UE solamente a chi ne ha diritto.

La relazione sottolinea inoltre il decisivo intervento dell'Italia in seno al Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'8 dicembre 2025, che ha contribuito ad imprimere una svolta strutturale alle politiche migratorie europee. In tale occasione sono stati approvati la '**riserva di solidarietà'** per il 2026 (in base alla valutazione dei criteri quantitativi e qualitativi stabiliti nel patto: come sotto riportato l'Italia è stata riconosciuta fra i Paesi soggetti a pressioni migratorie e potrà dunque beneficiare delle misure di solidarietà) e i regolamenti sul concetto di Paese terzo sicuro e sull'elenco dei Paesi di origine sicuri. La

relazione ricorda inoltre che si è ottenuta l'anticipazione dell'applicazione di alcune norme del patto, permettendo l'uso immediato di procedure accelerate per le domande provenienti da Paesi con percentuali di riconoscimento della protezione non superiori al 20%.

In termini operativi, il Governo intende monitorare le fasi successive dell'iter legislativo e seguire la relativa implementazione dei regolamenti. Le azioni si concentreranno in particolare su:

- il potenziamento della collaborazione con i Paesi terzi chiave lungo le rotte migratorie;
- l'adeguamento dell'ordinamento nazionale e l'individuazione delle strutture necessarie per gestire le procedure accelerate di frontiera;
- l'incremento dei tassi di rimpatrio (saranno revisionate e rafforzate le procedure interne per l'esecuzione rapida dei provvedimenti di allontanamento, sfruttando la nuova flessibilità operativa offerta dal regolamento rimpatri).

Il monitoraggio sull'attuazione del patto

La Commissione europea ha adottato tre relazioni per monitorare l'attuazione del patto, l'ultima l'8 maggio 2026.

La prima relazione è stata adottata l'11 giugno 2025 mentre la seconda relazione l'11 novembre 2025, insieme alla relazione annuale europea sulla migrazione e l'asilo 2025.

Relazione annuale dell'UE sull'asilo e sulla migrazione e meccanismo di solidarietà

Con la **relazione annuale dell'UE sull'asilo e sulla migrazione** la Commissione europea ha avviato il **primo ciclo annuale di gestione della migrazione**, adottando contestualmente una **decisione di esecuzione** che determina quali Stati membri si trovino in una **situazione di pressione migratoria**, a **rischio** di pressione migratoria o **interessati** da una situazione migratoria significativa, in conformità al regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

L'**Italia**, insieme a **Grecia**, **Spagna** e **Cipro**, figura nell'elenco di Stati membri ritenuti **sotto pressione migratoria**, di cui all'allegato I alla decisione richiamata.

Il sostegno a disposizione degli Stati membri che si trovano ad affrontare situazioni migratorie varia a seconda che lo Stato membro si trovi in una delle seguenti situazioni:

- **sotto pressione migratoria**, ossia una situazione causata da un **numero di arrivi via terra**, **aria** o **mare** o di richieste di cittadini di Paesi terzi o apolidi tale da dare luogo a obblighi sproporzionati per uno Stato membro, tenuto conto della situazione generale nell'Unione, anche in presenza di un sistema di asilo, accoglienza e migrazione ben preparato, e che richiede un'azione immediata, in particolare sotto forma di contributi di solidarietà a norma del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione;
- **a rischio di pressione migratoria**;
- **situazione migratoria significativa** ossia una situazione diversa dalla pressione migratoria in cui l'effetto cumulativo degli arrivi annuali, attuali e passati, di cittadini di paesi terzi o apolidi porta un sistema di asilo, accoglienza e migrazione ben preparato a raggiungere i limiti della sua capacità.

Per determinare se i singoli Stati membri siano soggetti a pressioni migratorie, a rischio di pressioni migratorie o affrontino una situazione migratoria significativa, la Commissione ha elaborato una metodologia, discussa anche con gli Stati membri, secondo la quale la pressione migratoria dipende dalla creazione di obblighi sproporzionati in uno Stato membro tenuto conto

della situazione generale nell'Unione. La valutazione ha preso in considerazione un periodo di 12 mesi, dal 1° luglio 2024 al 30 giugno 2025. In tale periodo di riferimento, ha rilevato che gli attraversamenti illegali delle frontiere esterne dell'Unione sono diminuiti del 35%, e che dunque la situazione migratoria complessiva nell'Unione continua a migliorare. Anche le domande di protezione internazionale e i movimenti non autorizzati sono in diminuzione, rispettivamente del 21% e del 25%, secondo una tendenza stabile già osservata nel 2024.

La valutazione ha concluso che la Grecia, la Spagna, l'Italia e Cipro sono Stati membri soggetti a pressioni migratorie. La pressione migratoria in Spagna e in Italia è determinata dall'elevato numero di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (*search and rescue* - SAR). La Commissione ha osservato in particolare che, nel periodo di riferimento dal 1° luglio 2024 al 30 giugno 2025, in Italia la percentuale e il numero assoluto di arrivi a causa di sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni SAR sono stati di entità tale da creare obblighi sproporzionati rispetto alla situazione generale nell'Unione, con circa il 40% del numero totale delle persone sbarcate nell'Unione.

La riserva annuale di solidarietà per il 2026

In base alla valutazione dei criteri quantitativi e qualitativi stabiliti nel patto, la Commissione europea ha concluso dunque che Cipro, Grecia, Italia e Spagna sono soggetti a pressioni migratorie e possono beneficiare delle misure di cui alla **riserva di solidarietà**. Le misure di solidarietà sono di tre tipi: ricollocazioni, contributi finanziari e misure di solidarietà alternative. Spetta a ciascuno Stato membro decidere il tipo di misura per il quale intende impegnarsi, compresa la possibilità di una combinazione di diversi tipi di misure.

La relazione e la decisione erano accompagnate da una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, poi adottata il 22 dicembre 2025 come decisione di esecuzione (UE) 2025/2642 del Consiglio che istituisce la **riserva annuale di solidarietà** per il 2026. In questa viene stabilito che:

- il numero di riferimento per la riserva annuale di solidarietà per il 2026 è 21.000 per quanto riguarda le ricollocazioni;
- il numero di riferimento per la riserva annuale di solidarietà per il 2026 è 420 milioni di euro per quanto riguarda i contributi finanziari.

Una percentuale indicativa pari al 42% dei numeri di riferimento di cui sopra è messa a disposizione degli Stati membri individuati come soggetti a pressioni migratorie a causa degli elevati numeri di arrivi derivanti da sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni di ricerca e soccorso.

I contributi di solidarietà che ciascuno Stato membro si è impegnato a versare, conformemente all'articolo 13 del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, sono riportati nell'allegato. Per l'**Italia** sono quantificate **misure di solidarietà alternative** per un valore di **54 milioni di euro**.

La terza relazione sullo stato di avanzamento dell'attuazione del patto

Nella terza relazione sullo stato di **avanzamento dell'attuazione del patto** sulla migrazione e l'asilo la Commissione europea riferisce che molti Stati membri sono sulla buona strada per adeguare la propria legislazione nazionale, istituire procedure di controllo e di frontiera obbligatorie, anche con meccanismi indipendenti di monitoraggio dei diritti fondamentali, e raggiungere una capacità di accoglienza sufficiente. Gli Stati membri hanno inoltre compiuto progressi nel rafforzamento della loro capacità di

garantire l'efficace gestione dei trasferimenti di responsabilità allo Stato membro competente per una domanda di asilo e l'attuazione degli impegni di solidarietà.

Allo stesso tempo, la relazione evidenzia che sono necessari ulteriori sforzi per colmare le **lacune rimanenti**, in particolare:

- operatività del nuovo sistema Eurodac, la banca dati biometrica centrale a sostegno del patto;
- strutture per gli accertamenti e le procedure di frontiera;
- misure per prevenire efficacemente la fuga e i movimenti secondari;
- norme in materia di responsabilità e trasferimenti, parallelamente all'operatività della prima riserva di solidarietà;
- operatività delle garanzie giuridiche, compreso il meccanismo di monitoraggio dei diritti fondamentali.

Un aggiornamento sull'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo, in vista della sua entrata in applicazione, è stato fornito in occasione del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) del 5 e 6 marzo 2026 dalla Commissione europea, rappresentata dal commissario Magnus Brunner. Ancora una volta, è stato sottolineato che il patto renderà più efficace il sistema europeo comune di asilo grazie a procedure più rapide e norme più chiare per quanto riguarda sia la ripartizione delle responsabilità che la solidarietà fra gli Stati membri, contribuendo a ridurre la pressione migratoria su tutti gli Stati membri. La Commissione ha anche richiamato l'attenzione sui settori in cui sono necessari ulteriori sforzi per garantire un'applicazione armoniosa degli strumenti giuridici. Nella stessa occasione, la presidenza cipriota ha annunciato che una riunione ministeriale dovrebbe svolgersi il **12 giugno 2026 a Nicosia**, per celebrare l'avvio del patto.

Il rinvio pregiudiziale sul protocollo Italia-Albania

Il 6 novembre 2023 è stato siglato dal Presidente del Consiglio Meloni e dal Primo ministro albanese Rama un **protocollo Italia-Albania** per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, poi ratificato con la legge n. 14 del 21 febbraio 2024. Con tale atto l'Albania riconosce all'Italia il diritto all'utilizzo di determinate aree, concesse a titolo gratuito per la durata del protocollo stesso, destinate alla realizzazione di strutture per effettuare le **procedure di frontiera o di rimpatrio dei migranti** non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano (cfr. il dossier dei Servizi Studi di Camera e Senato).

Il 24 giugno 2025 la Corte suprema di cassazione italiana ha proposto un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia UE (Causa C-414/25) chiedendo di chiarire se le disposizioni di diritto italiano che attuano il protocollo siano compatibili con le disposizioni della direttiva rimpatri e della direttiva sulle procedure di asilo.

Il 23 aprile 2026 l'**Avvocato generale** Emiliou ha presentato nell'ambito della causa le proprie conclusioni, che non vincolano la Corte di giustizia, ma propongono alla Corte stessa, in piena indipendenza, una soluzione giuridica. La Corte di giustizia pronuncerà la propria sentenza in una data successiva.

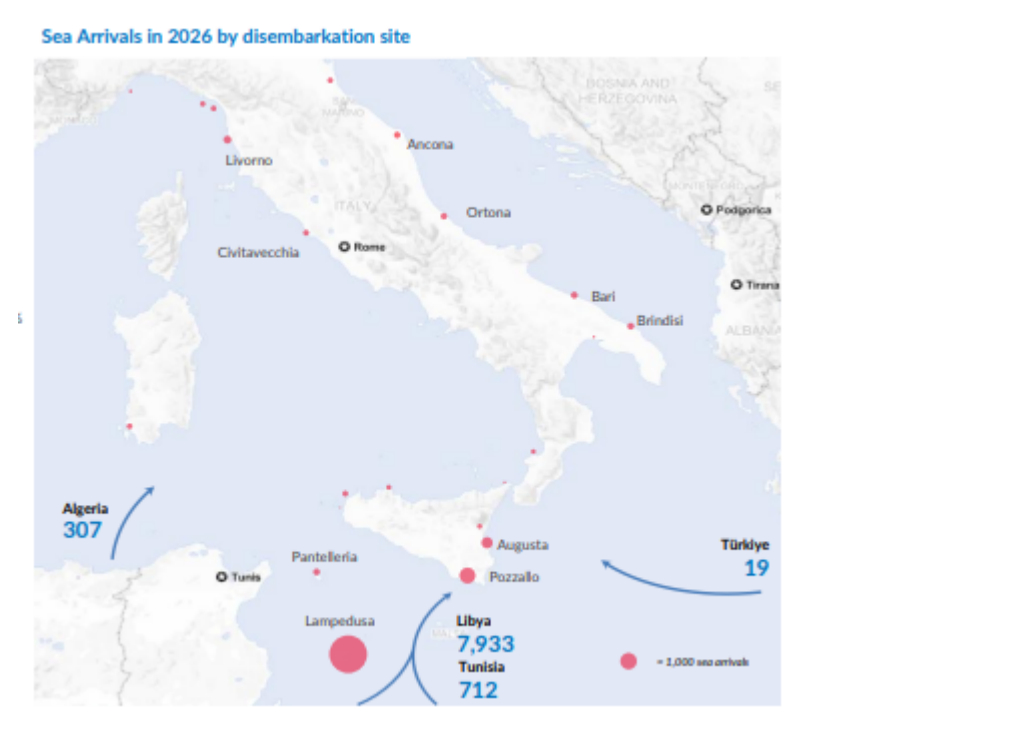
L'andamento dei flussi migratori

Secondo i dati, aggiornati al 17 maggio 2026, dell'**Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati** (UNHCR), il numero complessivo di rifugiati e migranti giunti via

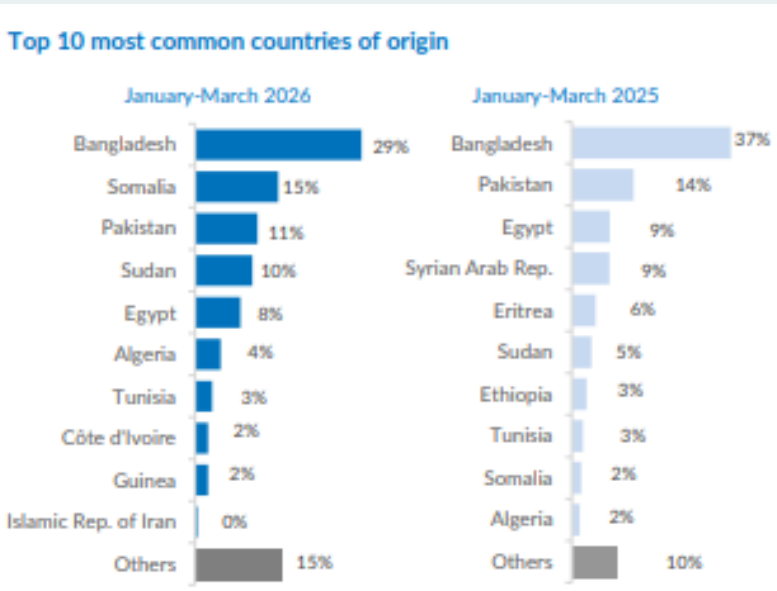
mare sulle coste meridionali dell'UE dall'inizio del 2026 ammonta a **26.514**, di cui **8.971** solo in **Italia**. Nello stesso periodo sono **5.750** le persone sbarcate in **Spagna**, **8.367** in **Grecia**, e **578** a **Cipro**.

L'UNHCR stima dall'inizio dell'anno circa **584** persone decedute o disperse nel Mediterraneo.

Come emerge dal rapporto settimanale per l'**Italia** di UNHCR, aggiornato al **18 maggio 2026**, si registra una **diminuzione** degli arrivi in Italia su base **annuale** pari al **55 per cento** rispetto al 2025. Si registra anche una **significativa diminuzione** (pari all'**83 per cento**) per quanto riguarda il **numero di arrivi su base mensile**. Si passa, infatti, da **4.250 arrivi** nel mese di aprile 2025 a **741 arrivi** nello stesso periodo del 2026.



I principali Paesi terzi da cui partono le imbarcazioni verso l'Italia sono la **Libia** e la **Tunisia** e, in misura minore, **Turchia** e **Algeria**. Tra **gennaio** e **marzo 2026**, il **29%** dei migranti sbarcati in Italia ha dichiarato di provenire dal **Bangladesh**, il **15**% dalla **Somalia**, l'**11%** dal **Pakistan**, il **10%** dal **Sudan** e l'**8%** dall'**Egitto**, come mostrato dai grafici sottostanti (*Fonte:* UNHCR, v. grafico e mappa seguenti).


Top 10 most common countries of origin
January-March 2026
Bangladesh 29%
Somalia 15%
Pakistan 11%
Sudan 10%
Egypt 8%
Algeria 4%
Tunisia 3%
Côte d'Ivoire 2%
Guinea 2%
Islamic Rep. of Iran 0%
Others 15%
January-March 2025
Bangladesh 37%
Pakistan 14%
Egypt 9%
Syrian Arab Rep. 9%
Eritrea 6%
Sudan 5%
Ethiopia 3%
Tunisia 3%
Somalia 2%
Algeria 2%
Others 10%

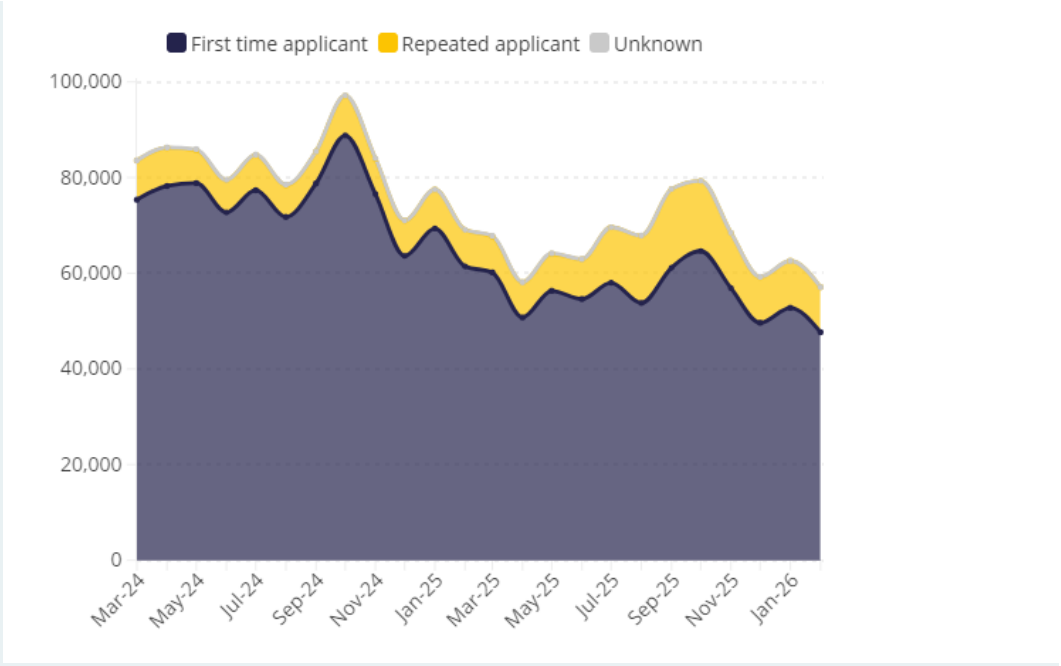
La tabella seguente illustra invece l'andamento annuale dal 2015 al 2025 (i dati si riferiscono al 31 dicembre 2025) dei flussi migratori verso l'UE nonché delle persone decedute o disperse; le rilevazioni comprendono gli arrivi via **mare** in **Italia** e **Malta** e quelli via **mare** e via **terra** in **Grecia**, **Spagna** (comprese le Isole Canarie) e a **Cipro** (Fonte: UNHCR).

Previous years	Arrivals *	Dead and missing
2025	154,500	2,950
2024	199,400	3,580
2023	275,200	4,110
2022	173,400	3,017
2021	132,800	3,231
2020	96,800	1,881
2019	123,700	1,510
2018	141,400	2,277
2017	185,100	3,139
2016	372,800	5,096
2015	1,031,700	3,771

Le domande di asilo

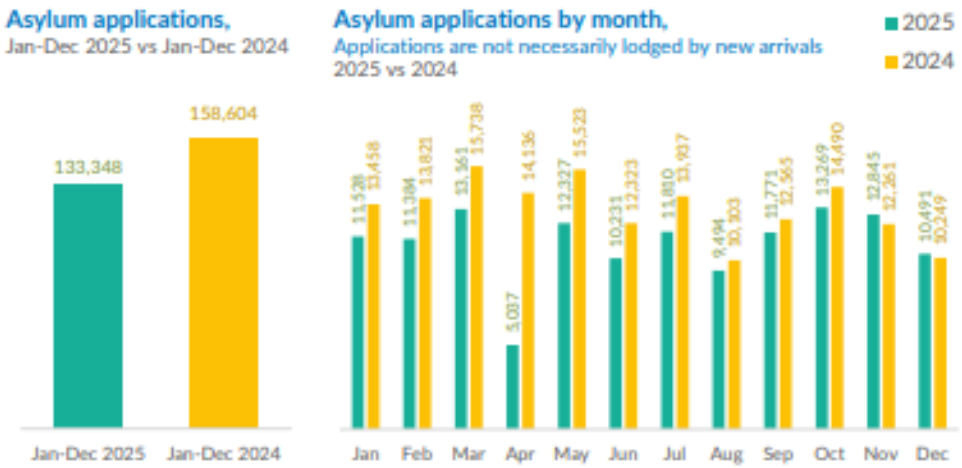
Secondo i dati Eurostat e l'*asylum trends* dell'Agenzia dell'UE per l'asilo sono pendenti nell'**UE** circa **1,2 milioni domande di asilo**. Nel solo mese di **febbraio 2026**, sono state presentate **57 mila** domande in tutta l'UE (cioè gli Stati membri più Norvegia e Svizzera), di cui circa **47 mila** domande di **prima istanza**, come mostra il grafico sottostante.

Andamento delle domande di asilo pendenti nell'UE, da marzo 2024 a gennaio 2026, distinte per domande d'asilo di prima istanza (in grigio) e domande reiterate (in giallo) (Fonte European Union Agency for Asylum).



Il numero delle domande d'asilo pendenti in **Italia** è pari a circa **237 mila**, secondo le statistiche Eurostat aggiornate a **febbraio 2026**.

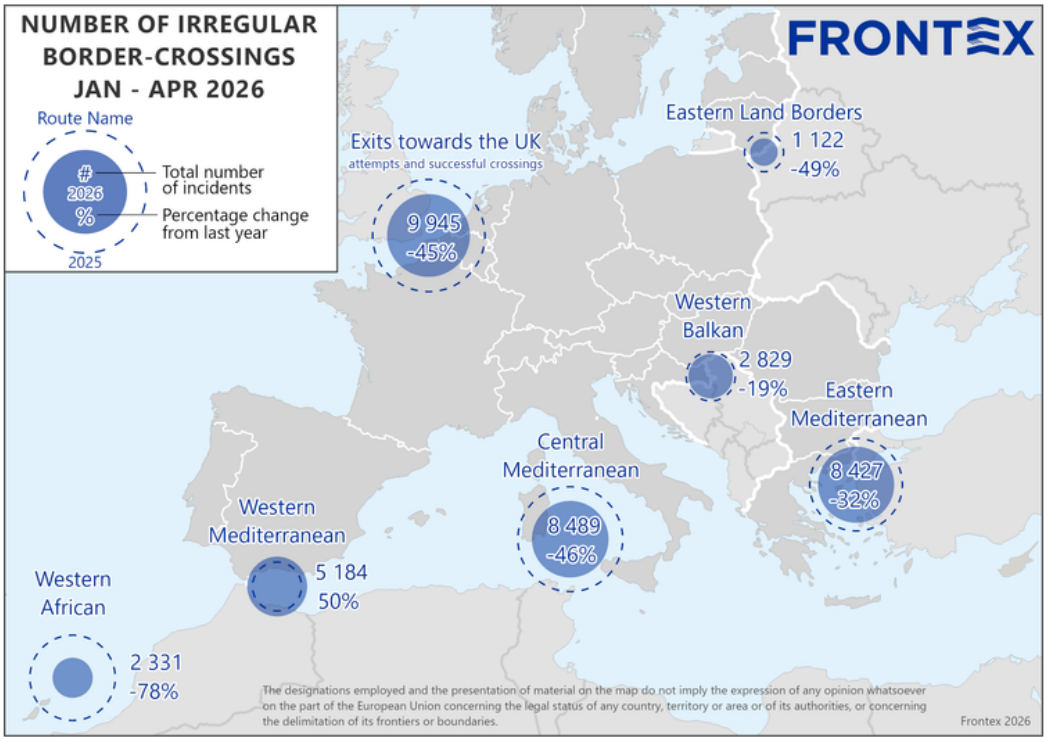
Di seguito il trend delle domande di asilo registrate in Italia nei mesi gennaio-dicembre 2024 e gennaio-dicembre 2025 (Fonte UNHCR).



Attraversamenti irregolari delle frontiere esterne

Secondo i dati preliminari relativi al periodo **gennaio - aprile del 2026** pubblicati da Frontex, il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere dell'UE è **diminuito del 40 per cento** rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, attestandosi poco più di **28.500 unità**.

Di seguito una mappa e una tabella degli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE nel 2026 (gennaio-aprile) (*Fonte*: Frontex).



In sostanza, la rotta del **Mediterraneo centrale** ha registrato il **maggior numero di arrivi, pari a 8.489**, seguita dal **Mediterraneo orientale**, con **8.427 arrivi**.

I dati sui rimpatri nell'UE e in Italia

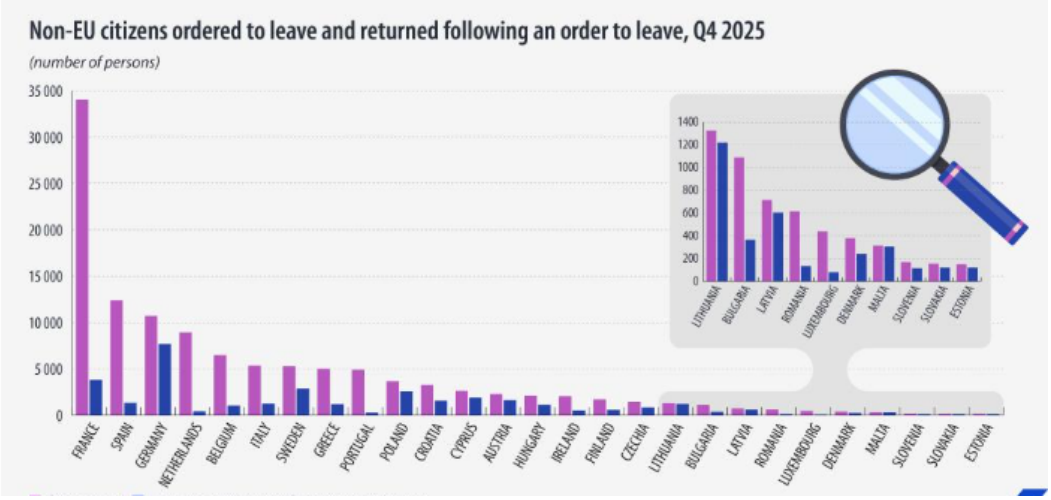
Secondo le più recenti rilevazioni Eurostat, aggiornate al **31 marzo 2026**, nel **quarto trimestre del 2025** dei circa **117 mila** cittadini di Paesi terzi che hanno ricevuto l'**ordine di lasciare** un Paese UE solo **34 mila** (circa) sono stati **rimpatriati** in Paesi terzi.

Rispetto al **terzo trimestre del 2025**, si è registrata una diminuzione, pari al **4,4%**, nel **numero di ordini di allontanamento** emessi, mentre il numero di rimpatri verso Paesi terzi è **diminuito** dello **0,9%**; invece, rispetto al **quarto trimestre del 2024**, tale diminuzione è pari al 6,1% per gli ordini di rimpatrio emessi mentre il numero dei rimpatri effettuati è sceso del 13%.

Il grafico sottostante mostra l'**andamento dei rimpatri** di cittadini dei paesi terzi dal quarto trimestre del 2023 fino al quarto trimestre del 2025. In particolare, le colonne rosa mostrano il numero di persone destinatarie di un ordine di rimpatrio, mentre quelle blu il numero di persone effettivamente rimpatriate (*Fonte*: Eurostat).

Come mostra il grafico sottostante, nel quarto trimestre del 2025, il **numero più alto di cittadini non UE** cui è stato **ordinato di lasciare il territorio** di uno Stato membro nell'ultimo trimestre del 2025 è stato registrato in **Francia** (34.040), **Spagna** (12.380) e **Germania** (10.720). Per quanto riguarda l'**Italia**, tale cifra scende a **5.340** cittadini non UE.

Inoltre, il maggior numero di persone **rimpatriate** in Paesi terzi è stato registrato in **Germania** (7.690), **Francia** (3.800) e **Svezia** (2.870), mentre in **Italia 1.270** persone non UE sono state effettivamente rimpatriate nel periodo di riferimento (*Fonte*: Eurostat).



Articolo 9
(Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/1346)

L'**articolo 9** reca i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega ai fini del recepimento della "**direttiva accoglienza**".

L'**articolo 9**, costituito da un unico comma, individua i **principi** e i **criteri direttivi specifici** per l'esercizio della delega per il recepimento della direttiva accoglienza, ossia la direttiva (UE) 2024/1346. Essa è l'unica direttiva del nuovo Patto europeo sulla migrazione l'asilo (il quale comprende, oltre alla presente direttiva, nove regolamenti) ed ha lo scopo di stabilire norme minime sull'assistenza per i richiedenti asilo in tutta l'Unione europea che deve essere fornita dagli Stati membri, abrogando, a partire dall'11 giugno 2026, la precedente direttiva sulle condizioni di accoglienza.

I principi e i criteri direttivi specifici individuati per l'esercizio della delega legislativa volta al recepimento della direttiva accoglienza (*cfr.* articolo 8, comma 1, lettera *a)*, del presente provvedimento), in aggiunta ai principi e criteri direttivi generali previsti all'articolo 32 della legge 234/2012 e a quelli di cui all'articolo 8 del provvedimento in esame (per i quali si rinvia alla relativa scheda), sono:

- adeguare, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva accoglienza, l'organizzazione del sistema nazionale di accoglienza e la disciplina delle condizioni di accoglienza, individuando, ai sensi degli articoli 2, n. 7, e 19, paragrafo 7, della citata direttiva, le **prestazioni** connesse alle **condizioni materiali di accoglienza**, anche in forma di sussidi economici, di buoni o in natura, o in combinazione tra loro, in favore dei richiedenti protezione internazionale (**lettera *a)***);

Secondo l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva accoglienza, gli Stati membri possono organizzare liberamente i propri sistemi di accoglienza conformemente alla direttiva medesima e i richiedenti possono circolare liberamente all'interno del territorio dello Stato membro interessato.
Le "**condizioni materiali di accoglienza**" (articolo 2, numero 7, della direttiva accoglienza) includono: l'alloggio, il vitto, il vestiario e i prodotti per l'igiene personale, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione degli stessi, nonché un sussidio per le spese giornaliere. Con specifico riferimento alla fornitura delle condizioni materiali di accoglienza nella forma di **sussidi economici o buoni**, 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. Gli Stati membri informano la Commissione e l'Agenzia per l'asilo in merito a tali livelli. È possibile accordare ai richiedenti un trattamento meno favorevole di quello accordato ai cittadini, specialmente nei casi in cui un sostegno materiale sia interamente o parzialmente fornito in natura o quando i livelli applicati ai cittadini siano

intesi ad assicurare un tenore di vita più elevato di quello prescritto per i richiedenti ai sensi della direttiva (articolo 19, paragrafo 7).

- subordinare, in attuazione dell'articolo 7, paragrafi 2, 3, 4, 5 e 6, della direttiva accoglienza, la concessione delle condizioni materiali di accoglienza all'effettiva, stabile presenza del richiedente nel luogo di residenza assegnato dall'autorità, e, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, della citata direttiva alla condizione che gli stessi non dispongano di **mezzi sufficienti** a garantire loro una qualità di vita adeguata, nonché disciplinare, in attuazione dei paragrafi 4 e 5 del citato articolo 19, gli obblighi a sostenere, a contribuire o a rimborsare i costi delle condizioni materiali di accoglienza e di assistenza sanitaria erogate, qualora i richiedenti protezione internazionale dispongano di mezzi sufficienti (**lettera *b)***);

Secondo quanto precisato dalla direttiva (articolo 7, paragrafi 2, 3, 4, 5 e 6) gli Stati membri possono assegnare ai richiedenti una sistemazione all'interno del proprio territorio al fine di gestire i propri sistemi di asilo e di accoglienza, purché **tutti i richiedenti beneficino effettivamente dei diritti loro spettanti** contenuti nella direttiva medesima. Nell'assegnazione o nella riassegnazione di una sistemazione ai richiedenti, gli Stati membri tengono conto di fattori oggettivi, tra cui l'**unità familiare** e le esigenze di accoglienza particolari. La concessione di condizioni materiali di accoglienza da parte degli Stati membri può essere subordinata all'effettiva residenza dei richiedenti nella sistemazione loro assegnata. Gli Stati membri possono inoltre istituire meccanismi per valutare e rispondere alle esigenze dei loro sistemi di accoglienza, tra cui meccanismi aventi lo scopo di verificare l'effettiva residenza dei richiedenti nella sistemazione loro assegnata. Gli Stati membri fanno obbligo ai richiedenti di comunicare alle autorità competenti il loro indirizzo attuale, un recapito telefonico e, se disponibile, un indirizzo di posta elettronica, nonché di notificare a tali autorità competenti con la massima tempestività qualsiasi successiva modificazione di tali informazioni.
Gli Stati membri possono **subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza**, o di parte delle stesse, alla **condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti** a garantire loro una qualità della vita adeguata (articolo 19, paragrafo 3). Inoltre, è possibile obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza qualora dispongano di risorse sufficienti a tal fine, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo[24]. Gli Stati membri possono altresì obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi dell'assistenza sanitaria ricevuta qualora i richiedenti dispongano di mezzi sufficienti a tal fine, salvo laddove l'assistenza sanitaria sia fornita gratuitamente ai cittadini di tali Stati membri. Qualora emerga che un richiedente disponeva di mezzi sufficienti per coprire i costi delle condizioni materiali di accoglienza o dell'assistenza sanitaria ricevuta all'epoca in cui al richiedente era stata garantita un'adeguata qualità di

[24] In ogni caso, le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria ricevuta 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. L'adeguata qualità della vita deve essere soddisfatta nella specifica situazione dei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari nonché in relazione alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento.

vita, gli Stati membri possono esigere dal richiedente il rimborso dei costi di tali condizioni materiali di accoglienza o di tale assistenza sanitaria.

- individuare, in attuazione dell'articolo 20, paragrafo 10, della direttiva accoglienza, i casi, le modalità e i tempi in cui, in via eccezionale, le **condizioni materiali di accoglienza possono essere diverse da quelle ordinariamente previste** (**lettera *c)***);

La direttiva (articolo 20, paragrafo 10) specifica che 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 ordinariamente previste. Ciò è possibile qualora sia richiesta una valutazione delle esigenze di accoglienza particolari del richiedente, ovvero qualora 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. Le diverse condizioni materiali di accoglienza devono assicurare in ogni caso a tutti i richiedenti l'assistenza sanitaria e un livello di vita conforme al diritto dell'Unione, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e agli obblighi internazionali. Se uno Stato membro fornisce condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle ordinariamente previste, informa senza indugio la Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, riguardo all'attivazione del piano di emergenza. Gli stessi soggetti devono essere inoltre informati quando i motivi che giustificavano la previsione di dette condizioni materiali diverse hanno cessato di esistere.

- individuare, in attuazione dell'articolo 5, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva accoglienza, i casi eccezionali in cui le **informazioni** di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo sono fornite ai richiedenti protezione internazionale mediante **traduzione orale** o, se del caso, in forma visiva, come video o pittogrammi (**lettera *d)***);

L'articolo 5 della direttiva prevede che gli Stati membri forniscano ai richiedenti informazioni relative alle condizioni di accoglienza, tra cui **informazioni specifiche sul proprio sistema di accoglienza**, quanto prima e comunque in tempo utile per permettere effettivamente ai richiedenti di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi previsti dalla normativa. Tali informazioni devono essere fornite, in particolare, ai richiedenti informazioni standard relative alle condizioni di accoglienza stabilite dalla direttiva, utilizzando un modello elaborato dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo («Agenzia per l'asilo»). Le informazioni sono fornite quanto prima e, al più tardi, tre giorni dopo la presentazione della domanda di accoglienza o entro il termine per la sua registrazione. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti siano informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza e rappresentanza legale, anche sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono assistenza e rappresentanza legale a titolo gratuito, e sulle organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria. Le informazioni devono essere fornite per iscritto in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro e in una lingua che il richiedente

comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile. Se necessario, le informazioni sono anche fornite oralmente o, se del caso, in forma visiva, ad esempio mediante video o pittogrammi, e sono adattate alle esigenze dei richiedenti. Nel caso di un minore non accompagnato, gli Stati membri forniscono le informazioni in maniera consona all'età e con modalità che consentano al minore non accompagnato di comprenderle, utilizzando, se del caso, materiale informativo specificamente adattato ai minori. Tali informazioni sono fornite in presenza del rappresentante del minore non accompagnato o della persona idonea a fungere provvisoriamente da rappresentante fino alla nomina di quest'ultimo.
In **casi eccezionali** (articolo 5, paragrafo 2, terzo comma), uno Stato membro può fornire al richiedente le informazioni mediante traduzione orale o, se del caso, in forma visiva come video o pittogrammi, laddove non sia in grado di fornire tali informazioni per iscritto entro il termine ordinariamente stabilito poiché la lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone comprenda è una lingua rara e purché il richiedente confermi successivamente di aver compreso le informazioni fornite. In tali casi, lo Stato membro ottiene quanto prima una traduzione scritta delle informazioni e la fornisce al richiedente, salvo ove sia chiaro che ciò non sia più necessario.

- prevedere, in attuazione dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2, della direttiva accoglienza, che la competente autorità amministrativa possa **assegnare i richiedenti a una specifica zona geografica**, stabilendo le condizioni applicative e disciplinando il relativo procedimento anche per quanto concerne i casi e i modi per l'autorizzazione, su richiesta dell'interessato, ad allontanarsi temporaneamente dalla zona geografica assegnata, per i motivi di cui al paragrafo 5 del predetto articolo 8 (**lettera *e)***);

Il paragrafo 1 dell'articolo 8 della direttiva accoglienza stabilisce che gli Stati membri possono assegnare i richiedenti a una zona geografica all'interno del proprio territorio, nella quale essi possono circolare liberamente per la durata della procedura di protezione internazionale a norma del regolamento (UE) 2024/1348 (i princìpi e i criteri direttivi per l'adeguamento dell'ordinamento interno a tale regolamento sono individuati all'articolo 11 del presente provvedimento). Al paragrafo 2 è specificato che gli Stati membri possono assegnare i richiedenti a una zona geografica all'interno del proprio territorio solo al fine di garantire un trattamento rapido, efficiente ed efficace delle domande o ai fini della distribuzione geografica di tali richiedenti, tenendo conto delle capacità delle zone geografiche interessate. I richiedenti devono essere informati dagli Stati membri in merito alla loro assegnazione a una zona geografica, precisando altresì i confini geografici di tale zona.
Secondo quanto previsto al paragrafo 5, il richiedente può essere autorizzato dallo Stato membro a lasciare temporaneamente la zona geografica per motivi familiari urgenti e gravi debitamente giustificati o per cure mediche necessarie non disponibili nella zona geografica.

- in attuazione dell'articolo 9 della direttiva accoglienza:
    - individuare, nel rispetto del principio di proporzionalità e tenendo conto della situazione individuale del richiedente protezione internazionale, i casi, i presupposti e i modi per l'adozione nei

confronti dello stesso, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, dell'**autorizzazione a risiedere in un luogo specifico** e, ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo 9, dell'obbligo del richiedente di segnalare, anche mediante strumenti a distanza o con modalità che non ne compromettano la libertà individuale, la propria presenza alle autorità competenti in una data specifica o a intervalli ragionevoli, nonché le condizioni per concedere al richiedente il **permesso di risiedere temporaneamente in un luogo diverso da quello già autorizzato** (**lettera *f)***, **numero 1)**;

Con riferimento alle restrizioni alla libertà di circolazione, il paragrafo 1 dell'articolo 9 prevede che gli Stati membri, se necessario, possono stabilire che un richiedente sia autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico adatto ad ospitare i richiedenti, per motivi di ordine pubblico o per prevenire efficacemente che il richiedente si renda irreperibile, ove vi sia un rischio di fuga.
Al paragrafo 2 è precisato che può essere imposto al richiedente, se necessario, di segnalare la sua presenza alle autorità competenti in una data specifica o a intervalli ragionevoli, senza compromettere in maniera sproporzionata i diritti a lui spettanti.

- individuare l'**autorità amministrativa competente** all'adozione dei provvedimenti previsti dai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 9 e delle decisioni previste dal paragrafo 3 del medesimo articolo, disciplinando le relative procedure, nonché il contenuto minimo dei provvedimenti medesimi in conformità all'articolo 9, paragrafi 3 e 5 (**lettera *f)***, **numero 2)**;

La disposizione si riferisce alle autorità amministrative statali preposte all'adozione delle restrizioni alla libera circolazione del richiedente (articolo 9 della direttiva accoglienza). In particolare, gli Stati membri indicano i motivi di fatto e, se del caso, di diritto per ogni decisione riguardante la restrizione alla libera circolazione del richiedente. Il richiedente è informato per iscritto di una siffatta decisione, come pure delle procedure per impugnare la decisione e delle conseguenze dell'inosservanza degli obblighi imposti dalla stessa. Gli Stati membri forniscono al richiedente le suddette informazioni in una lingua che comprenda e in una forma concisa, trasparente, comprensibile e facilmente accessibile, utilizzando un linguaggio chiaro e semplice. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni riesaminate da un'autorità giurisdizionale d'ufficio qualora tali decisioni siano in applicazione da oltre due mesi o che le stesse possano essere impugnate su richiesta del richiedente interessato. Secondo quanto precisato al paragrafo 4 dell'articolo 9 della direttiva, le decisioni devono essere proporzionate e tenere conto di elementi pertinenti della situazione individuale del richiedente, tra cui le esigenze di accoglienza particolari. Si specifica inoltre che è possibile concedere al richiedente, su richiesta di quest'ultimo, il permesso di risiedere temporaneamente in un luogo diverso dal luogo specifico stabilito dalla misura restrittiva della libertà di circolazione. Le decisioni in merito a tale permesso sono adottate in modo obiettivo ed imparziale nel merito del singolo caso, e sono motivate qualora il permesso non sia concesso.

- individuare i **termini di durata delle restrizioni alla libertà di circolazione** eventualmente correlati alle fasi della procedura cui è sottoposto il richiedente e nell'ambito della quale le restrizioni sono state disposte, nonché i presupposti per l'eventuale proroga dei predetti termini, specificandone la durata massima in relazione ai termini previsti per la conclusione dell'intera procedura, disciplinando, altresì, le modalità per l'adozione, la proroga e l'impugnazione giudiziale delle misure restrittive della libera circolazione (**lettera *f)***, **numero 3**);

- in attuazione degli articoli 10, 11, 12 e 13 della Direttiva Accoglienza:
  - specificare, in conformità all'articolo 10, paragrafo 4, i motivi e le **modalità esecutive di trattenimento del richiedente asilo** e in conformità all'articolo 13, paragrafo 1, i motivi e le modalità esecutive di trattenimento del **richiedente con esigenze di accoglienza particolari**, nonché, in conformità all'articolo 13, paragrafo 2, le circostanze eccezionali che consentono il **trattenimento del minore straniero e del minore straniero non accompagnato** (**lettera *g)***, **numero 1)**;

Secondo quanto previsto all'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva accoglienza, **il richiedente può essere trattenuto soltanto sulla base di uno più dei seguenti motivi**: per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza; 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 assicurare il rispetto degli obblighi giuridici imposti al richiedente con decisione individuale a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, nei casi in cui il richiedente non ha rispettato tali obblighi e ove continui a sussistere 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 al fine di preparare il rimpatrio o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che il richiedente in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di protezione internazionale, che 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; conformemente all'articolo 44 del regolamento (UE) 2024/1351, che reca la disciplina del trattenimento ai fini del trasferimento.
Gli Stati membri, secondo quanto precisato al paragrafo 1 dell'articolo 13 della direttiva, assicurano – nei confronti dei **richiedenti con esigenza di accoglienza particolare** – controlli periodici e prestano un sostegno tempestivo e adeguato tenendo conto della loro particolare situazione, anche dal punto di vista della salute fisica e mentale.
Con riferimento ai **minori**, l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva prevede che in circostanze eccezionali gli stessi possono essere trattenuti, come misura di ultima ratio e dopo aver accertato che misure alternative meno coercitive non possono essere applicate in maniera efficace, nonché dopo aver valutato che il trattenimento è nel loro interesse superiore. I minori possono quindi essere trattenuti nel caso di minori accompagnati,

qualora il genitore o chi principalmente si prende cura del minore sia trattenuto, oppure nel caso di minori non accompagnati, qualora il trattenimento tuteli il minore.

- individuare, nel rispetto del principio di proporzionalità e tenendo conto degli elementi pertinenti della situazione individuale del richiedente, le **misure alternative al trattenimento** applicabili al richiedente asilo ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 5, e le relative modalità di esecuzione, anche mediante il ricorso a procedure di controllo con mezzi digitali, elettronici o altri sistemi tecnici, individuando le condizioni per la loro applicazione (**lettera *g)***, **numero 2**);

La direttiva accoglienza, all'articolo 10, paragrafo 5, impone agli Stati membri di provvedere 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.

- individuare le condizioni in presenza delle quali l'**inosservanza delle restrizioni** di cui all'articolo 9 costituisce elemento valutabile ai fini dell'adozione di misure alternative al trattenimento o del trattenimento stesso (**lettera *g)***, **numero 3)**;

L'articolo 9 della direttiva accoglienza disciplina le restrizioni alla libertà di circolazione del richiedente (*cfr.* quanto precisato in relazione alla lettera *f)*).

- uniformare le **modalità di trattenimento** di cui al numero 1) (*v. supra*) con il nuovo capo II-*bis* del titolo II del testo unico immigrazione, per il commento del quale si rinvia alla scheda relativa all'articolo 1 del presente provvedimento (**lettera *g)***, **numero 4)**;
- individuare l'**autorità giudiziaria ordinaria competente** per la convalida della misura che comporta la restrizione della libertà personale (**lettera *g)***, **numero 5)**;

Si segnala che l'articolo 11 della direttiva stabilisce che, quando il trattenimento sia disposto da un'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano un rapido controllo giurisdizionale della legittimità della misura, d'ufficio o su richiesta del richiedente, o in entrambe le forme. La direttiva prevede altresì che tale controllo sia concluso il più rapidamente possibile e, comunque, entro termini massimi predeterminati, con immediata liberazione del richiedente qualora il trattenimento sia ritenuto illegittimo.

- prevedere che l'**udienza di convalida** sia fissata in tempo utile ad assicurare il rispetto del termine previsto dall'articolo 13 della Costituzione e che il controllo del giudice in sede di convalida

abbia ad oggetto esclusivamente il provvedimento che comporta la restrizione della libertà personale (**lettera *g)***, **numero 6)**;

L'articolo 13, comma terzo, della Costituzione sancisce che in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori (che incidono sulla libertà personale), che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

- prevedere che, quando i provvedimenti previsti dall'articolo 9 della direttiva accoglienza, le misure alternative al trattenimento o il trattenimento siano disposti nei confronti di un **minore non accompagnato**, la competenza in ordine al controllo giurisdizionale sia attribuita al tribunale per i minorenni, anche dettando disposizioni sulla composizione dell'organo giudicante (**lettera *g)***, **numero 7**);

Con riferimento ai **minori**, l'articolo 13 della direttiva stabilisce che essi, di regola, non sono trattenuti e sono collocati in alloggi idonei. Il trattenimento, come già precisato, può essere disposto solo in circostanze eccezionali, *extrema ratio*, dopo aver verificato che misure alternative meno coercitive non siano applicabili efficacemente e che il trattenimento risponda al superiore interesse del minore[25].

- disciplinare i casi e i tempi del **riesame d'ufficio del provvedimento** di trattenimento adottato nei confronti del **minore straniero non accompagnato**, in attuazione dell'articolo 11, paragrafo 5, secondo comma, della direttiva accoglienza **(lettera *g)*, numero 8)**;

L'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva accoglienza prevede che il trattenimento sia riesaminato da un'autorità giurisdizionale a intervalli ragionevoli, d'ufficio o su richiesta del richiedente, in particolare quando abbia durata prolungata, quando emergano circostanze rilevanti o quando sopravvengano nuove informazioni idonee a incidere sulla legittimità della misura. Con specifico riguardo ai **minori non accompagnati**, la direttiva prevede che il trattenimento sia riesaminato d'ufficio a intervalli regolari. Se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, il richiedente interessato è rilasciato immediatamente.

- individuare, in conformità all'articolo 11 della direttiva accoglienza (come già precisato, riguardante le garanzie per i richiedenti trattenuti), i **termini di durata delle misure alternative al trattenimento e del trattenimento** del richiedente

[25] I due casi citati dalla direttiva in cui il trattenimento è consentito sono: minori accompagnati, qualora il genitore o chi principalmente si prende cura del minore sia trattenuto; minori non accompagnati, qualora il trattenimento tuteli il minore.

asilo, eventualmente correlati alle fasi della procedura cui è sottoposto il richiedente e nell'ambito della quale le misure sono adottate, nonché i presupposti per l'eventuale proroga dei predetti termini, specificandone la durata massima in relazione ai termini previsti per la conclusione dell'intera procedura **(lettera *g)*, numero 9)**;

- prevedere la possibilità di elaborare **procedure operative *standard*** per la rilevazione, su base individuale, delle **esigenze particolari nell'ambito della procedura di verifica,** ai sensi dell'articolo 13 della direttiva accoglienza, della incompatibilità con il trattenimento sulla base delle **condizioni di salute** (**lettera *h)***);

L'articolo 13 della direttiva accoglienza stabilisce che la **salute**, anche mentale, dei richiedenti trattenuti che presentano esigenze di accoglienza particolari costituisce una preoccupazione primaria per le autorità nazionali. Qualora il trattenimento di tali richiedenti comporti un serio rischio per la loro salute fisica o mentale, essi non devono essere trattenuti. Nei casi in cui il trattenimento sia comunque disposto, gli Stati membri devono assicurare controlli periodici e un sostegno tempestivo e adeguato, tenendo conto della situazione particolare del richiedente, anche sotto il profilo della salute fisica e mentale.

- prevedere e disciplinare, in attuazione dell'articolo 15 della direttiva accoglienza, la possibilità di sottoporre i richiedenti ad **esami medici per ragioni di sanità pubblica** (**lettera *i)***);

L'articolo 15 della direttiva accoglienza, appunto, consente agli Stati membri di imporre ai richiedenti lo svolgimento di esami medici per ragioni di sanità pubblica.

- disciplinare, in attuazione dell'articolo 17 della direttiva, condizioni e modalità per l'accesso dei richiedenti protezione internazionale alle **procedure per il riconoscimento dei titoli**, **delle qualifiche e delle competenze**, nonché alle **prestazioni di sicurezza sociale** nei settori di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del Regolamento (CE) n. 883/2004 (**lettera *l)***);

L'articolo 17 della direttiva accoglienza disciplina l'**accesso dei richiedenti al mercato del lavoro** e prevede che, una volta ammessi a tale accesso, essi godano della parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro in relazione, tra l'altro, all'istruzione e alla formazione professionale, al riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli di formazione, nonché all'accesso a meccanismi adeguati di valutazione, convalida e riconoscimento dei risultati dell'apprendimento e delle esperienze pregresse. La direttiva richiede inoltre agli Stati membri di agevolare, per quanto possibile, l'accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche straniere anche per i richiedenti che non siano in grado di fornire documentazione comprovante le proprie qualifiche. La medesima disposizione prevede che i richiedenti occupati o che, in base a una precedente

occupazione, abbiano diritto a prestazioni di sicurezza sociale, godano della parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro per quanto riguarda i settori di sicurezza sociale (*ex* articolo 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento CE n. 883/2004). Resta ferma la possibilità per gli Stati membri di limitare tale parità di trattamento escludendo le prestazioni di sicurezza sociale che non dipendono da periodi di occupazione o da contributi.

- prevedere, in attuazione dell'articolo 18 della direttiva accoglienza, condizioni e modalità per l'accesso dei richiedenti protezione internazionale a **corsi di lingua**, **educazione civica** e **formazione professionale** (**lettera *m)***);

L'articolo 18 della direttiva accoglienza prevede che gli Stati membri assicurino ai richiedenti l'accesso a **corsi di lingua**, **corsi di educazione civica o corsi di formazione professionale** ritenuti appropriati al fine di migliorare la loro capacità di agire autonomamente, di interagire con le autorità competenti o di trovare un'occupazione. In alternativa, secondo il sistema nazionale, gli Stati membri devono agevolare l'accesso a tali corsi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia accesso al mercato del lavoro. Qualora il richiedente disponga di mezzi sufficienti, costui può essere obbligato a sostenere o a contribuire a sostenere i costi dei corsi.

- prevedere, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 8, della direttiva accoglienza, che il **personale che fornisce le condizioni materiali di accoglienza**, compresi coloro che prestano assistenza sanitaria e forniscono istruzione nei centri di accoglienza, sia adeguatamente formato, anche al fine di far fronte alle esigenze di accoglienza particolari, e sia tenuto al rispetto degli obblighi di riservatezza (**lettera *n)***);

L'articolo 20, paragrafo 8, della direttiva stabilisce che il **personale incaricato di fornire le condizioni materiali di accoglienza**, compresi coloro che prestano assistenza sanitaria e forniscono istruzione nei centri di accoglienza, debba essere adeguatamente formato e vincolato al rispetto delle norme di riservatezza previste dal diritto nazionale in relazione alle informazioni acquisite nello svolgimento delle proprie funzioni.

- prevedere, in attuazione dell'articolo 21, secondo comma, della direttiva accoglienza, che la decisione di **revoca delle condizioni di accoglienza** nei confronti del richiedente protezione internazionale, trasferito ai sensi del Regolamento (UE) 2024/1351, possa essere adottata con **provvedimento separato rispetto a quello contenente la decisione di trasferimento** del medesimo (**lettera *o)***);

L'articolo 21 della direttiva disciplina le **condizioni di accoglienza nello Stato membro diverso da quello in cui il richiedente è tenuto a essere presente** ai sensi del regolamento (UE) 2024/1351. Dal momento in cui il richiedente è informato della decisione di trasferimento verso lo Stato membro competente, egli non ha diritto alle

condizioni di accoglienza (previste dagli articoli da 17 a 20 della direttiva medesima) nello Stato membro diverso da quello in cui è tenuto a essere presente. La direttiva precisa che, salvo che sia adottata una decisione distinta al riguardo, la decisione di trasferimento precisa che le pertinenti condizioni di accoglienza sono revocate e che il richiedente è informato dei propri diritti e obblighi relativi a tale decisione.

- adottare disposizioni che, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 9, secondo periodo, della direttiva accoglienza, consentano ai richiedenti di svolgere, su base volontaria, **attività di utilità sociale in favore delle collettività locali**, al di fuori del centro di accoglienza, anche con il coinvolgimento, a tal fine, di enti territoriali e di enti o associazioni del terzo settore, prevedendo i casi di esclusione dallo svolgimento di tali attività (**lettera *p)***);

L'articolo 20, paragrafo 9, della direttiva prevede che gli Stati membri possano coinvolgere i richiedenti nella **gestione delle risorse materiali e degli aspetti non materiali della vita del centro di accoglienza**, attraverso un **comitato consultivo** o un **consiglio rappresentativo dei residenti**. La medesima disposizione consente inoltre agli Stati membri, fatta salva la disciplina sull'accesso al mercato del lavoro, di autorizzare i richiedenti a svolgere **attività di volontariato al di fuori del centro di accoglienza**, alle condizioni previste dal diritto nazionale.

- prevedere e disciplinare, in attuazione dell'articolo 23 della direttiva accoglienza, i casi e le procedure per la **riduzione e la revoca del sussidio** per le spese giornaliere, nonché delle **condizioni materiali di accoglienza** (**lettera *q)***);

L'articolo 23 della direttiva accoglienza consente agli Stati membri di **ridurre o revocare il sussidio** per le spese giornaliere nei confronti dei richiedenti che siano tenuti a essere presenti sul loro territorio ai sensi del regolamento (UE) 2024/1351. Se debitamente giustificato e proporzionato, gli Stati membri possono altresì ridurre altre condizioni materiali di accoglienza o, nel caso di gravi o ripetute violazioni delle regole del centro di accoglienza o di comportamento violento o minaccioso nel centro, revocare anche altre condizioni materiali di accoglienza.
La direttiva individua i **presupposti** che possono giustificare tali decisioni, tra i quali l'abbandono senza autorizzazione della zona geografica assegnata o del luogo specifico di residenza, la sottrazione alla disponibilità delle autorità, la mancata cooperazione con le autorità competenti, il mancato rispetto degli obblighi procedurali, la presentazione di una domanda reiterata, l'occultamento di risorse economiche, gravi o ripetute violazioni delle regole del centro o comportamenti violenti o minacciosi, nonché la mancata partecipazione a misure obbligatorie di integrazione, salvo che ricorrano circostanze non imputabili al richiedente.

- individuare le **misure obbligatorie di integrazione**, di cui al citato articolo 23, paragrafo 2, lett. *f)*, della direttiva accoglienza, la cui mancata ottemperanza determina la riduzione delle condizioni materiali

di accoglienza di cui all'articolo 2, n. 7[26], della medesima direttiva (**lettera *r)***);

L'articolo 23, paragrafo 2, lettera *f)*, della direttiva prevede che la riduzione o la revoca delle condizioni materiali di accoglienza possa essere disposta anche quando il **richiedente non partecipi alle misure obbligatorie di integrazione** previste o agevolate dallo Stato membro, salvo che la mancata partecipazione dipenda da circostanze indipendenti dalla sua volontà. Il criterio direttivo demanda quindi al legislatore delegato l'individuazione delle misure obbligatorie di integrazione rilevanti a tali fini.

- ai sensi degli articoli 24 e 25 della direttiva accoglienza:
  - prevedere la possibilità di elaborare **procedure operative *standard*** per la rilevazione delle **esigenze particolari dei richiedenti** protezione internazionale, in ossequio ai principi di cui ai meccanismi di *referral* per la presa in carico delle **persone portatrici di vulnerabilità**, nonché delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento (**lettera *s)***, **numero 1)**;

L'articolo 24 della direttiva prevede che gli Stati membri tengano conto della situazione specifica dei **richiedenti con esigenze di accoglienza particolari**. La disposizione individua alcune categorie di richiedenti che hanno maggiore probabilità di presentare tali esigenze, tra cui minori, minori non accompagnati, persone con disabilità, anziani, donne in gravidanza, persone LGBTI, genitori singoli con figli minori, vittime di tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o disturbi mentali, comprese le persone con disturbo post-traumatico da stress, nonché persone che abbiano subito torture, stupri o altre gravi forme 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).
L'articolo 25 stabilisce che gli Stati membri effettuino, quanto prima dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale, una **valutazione individuale** volta a verificare se il richiedente presenti esigenze di accoglienza particolari. Tale valutazione può essere integrata nelle procedure nazionali esistenti o nella valutazione prevista dal regolamento (UE) 2024/1348 ed è avviata sulla base di segni visibili, dichiarazioni o comportamenti del richiedente o, se del caso, delle dichiarazioni dei genitori o del rappresentante. Le esigenze individuate devono essere prese in carico e monitorate per tutta la durata della procedura.

  - prevedere idonee misure di accoglienza in capo al **Servizio sanitario nazionale** dedicate a persone con disabilità, malattie gravi o grave disagio mentale che richiedano **assistenza continua o continuativa** (**lettera *s)***, **numero 2**);

[26] Come già precisato, tali condizioni materiali di accoglienza includono alloggio, vitto, vestiario e prodotti per l'igiene personale, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione degli stessi, nonché un sussidio per le spese giornaliere.

Si ricorda che l'articolo 22 della direttiva stabilisce che i richiedenti ricevano l'**assistenza sanitaria necessaria**, prestata da medici di medicina generale o, ove occorra, da specialisti, e che tale assistenza comprenda almeno le cure urgenti, il trattamento essenziale delle malattie, inclusi i gravi disturbi mentali, e l'assistenza sanitaria sessuale e riproduttiva essenziale per affrontare una grave condizione fisica. Per i richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, gli Stati membri devono fornire, ove necessario per ragioni mediche, assistenza medica o di altro tipo, compresa la riabilitazione necessaria, dispositivi medici di assistenza e appropriate misure di assistenza psichica.

  - prevedere l'**interoperabilità degli strumenti di raccolta dei dati** sulle esigenze particolari (**lettera *s)***, **numero 3**);

- in attuazione dell'articolo 29 della direttiva accoglienza:
  - prevedere che le decisioni di **concessione**, **revoca o riduzione dei benefici** relativi all'accoglienza e le decisioni di rifiutare l'autorizzazione prevista dall'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva accoglienza, siano impugnabili entro un termine ragionevole innanzi al **giudice amministrativo** (**lettera *t)***, **numero 1**);

L'articolo 29 della direttiva accoglienza stabilisce che gli Stati membri assicurino che le **decisioni relative alla concessione**, alla **revoca** o alla **riduzione dei benefici** previsti dalla direttiva, le **decisioni di rifiuto dell'autorizzazione ad allontanarsi temporaneamente dalla zona geografica assegnata** (*ex* articolo 8, paragrafo 5) e le **decisioni relative alle restrizioni alla libera circolazione** che incidono individualmente sui richiedenti possano essere oggetto di **ricorso** secondo le procedure previste dal diritto nazionale. Almeno in ultima istanza, deve essere garantita la possibilità di un ricorso o di una revisione, in fatto e in diritto, dinanzi a un'autorità giurisdizionale.

  - prevedere che i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 9 della medesima direttiva siano soggetti a **controllo giurisdizionale** entro un **termine ragionevole** innanzi al **giudice ordinario** (**lettera *t)***, **numero 2**);

Come anticipato, l'articolo 9 della direttiva disciplina i provvedimenti in materia di restrizioni alla libera circolazione.

  - prevedere che il giudice, successivamente al controllo giurisdizionale o successivamente alla convalida, possa **revocare il provvedimento** restrittivo della libera circolazione, le misure alternative o il trattenimento su istanza dell'interessato basata esclusivamente su circostanze sopravvenute o su nuove informazioni che possono mettere in discussione la legittimità della misura e disciplinare la relativa procedura (**lettera *t)***, **numero 3**);
  - prevedere che le decisioni di cui alla lettera *g)*, numeri 5) e 6), e di cui alla lettera *t)*, numero 2), del presente articolo, siano

ricorribili per **cassazione per violazione di legge** (**lettera *t)***, **numero 4)**.

La disposizione prevede, quindi, che le decisioni relative alla **convalida della misura restrittiva della libertà personale**, nonché quelle concernenti il **controllo giurisdizionale** sui provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 9 della direttiva accoglienza (in materia di restrizioni alla libera circolazione), siano ricorribili per cassazione per violazione di legge. La previsione si colloca nell'ambito della disciplina dei mezzi di impugnazione rimessa al legislatore delegato, in attuazione delle garanzie previste dalla direttiva in materia di controllo giurisdizionale del trattenimento e di ricorso avverso le decisioni incidenti sulla posizione individuale del richiedente.

Articolo 10
(Principi e criteri direttivi per l'adeguamento dell'ordinamento interno al Regolamento (UE) 2024/1347)

L'**articolo 10** reca i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega ai fini dell'adeguamento dell'ordinamento interno al "**regolamento qualifiche**".

L'**articolo 10**, costituito da un unico comma, individua i **principi e i criteri direttivi specifici** per l'esercizio della delega per l'adeguamento dell'ordinamento interno al regolamento (UE) 2024/1347, di seguito denominato "**regolamento qualifiche**". Tale regolamento reca norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di **protezione internazionale**, su uno *status* uniforme per i rifugiati e per le persone aventi titolo a beneficiare della **protezione sussidiaria**, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. Il regolamento modifica, inoltre, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e abroga la direttiva 2011/95/UE.

I principi e i criteri direttivi specifici individuati per l'esercizio della delega legislativa volta all'adeguamento dell'ordinamento interno al regolamento qualifiche, in aggiunta ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 8, comma 2, del presente provvedimento (si rinvia alla relativa scheda), sono:

- disciplinare le forme di **protezione complementare**, di cui all'articolo 32, comma 3 e 3.1, del decreto legislativo n. 25 del 2008, quali *status* umanitari nazionali, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento qualifiche, anche coordinandole con quanto previsto dall'articolo 12 del presente provvedimento (**lettera *a)***);

L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento qualifiche esclude dal proprio **ambito di applicazione** gli ***status* umanitari nazionali** concessi dagli Stati membri a cittadini di Paesi terzi o apolidi che non rientrano nell'ambito della **protezione internazionale** disciplinata dal regolamento medesimo. Tali *status* non devono comportare il rischio di confusione con la protezione internazionale.
La disposizione di delega fa riferimento, in particolare, alle ipotesi previste dall'articolo 32, commi 3 e 3.1, del decreto legislativo n. 25 del 2008. Il comma 3 riguarda i casi nei quali, pur non ricorrendo i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, sussistano i presupposti per il rilascio di un **permesso di soggiorno per protezione speciale**, ai sensi dell'articolo 19, commi 1 e 1.1, del testo unico immigrazione. Il comma 3.1 riguarda, invece, i casi nei quali ricorrano i presupposti per il rilascio di un **permesso di soggiorno per cure mediche**, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera *d-bis)*, del medesimo testo unico.

- definire, ai sensi dell'articolo 3, numero 9), lettera *b)*, del regolamento qualifiche, le condizioni necessarie affinché una persona possa essere considerata un "**adulto dipendente**" (**lettera *b)***);

L'articolo 3, numero 9), del regolamento qualifiche reca la definizione di "**familiare**" del beneficiario di protezione internazionale. Nell'ambito di tale definizione sono compresi, tra gli altri, i figli minori o gli adulti dipendenti del beneficiario e del coniuge o del partner non legato da vincoli matrimoniali, purché non coniugati. La disposizione demanda quindi al legislatore delegato la definizione delle condizioni in presenza delle quali una persona adulta possa essere considerata dipendente ai fini dell'applicazione della disciplina relativa ai familiari del beneficiario di protezione internazionale.

- individuare, ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 2, lettera *b)*, 4 e 5, del regolamento qualifiche, i **reati di diritto comune che possono essere considerati gravi**, conformemente a quanto previsto dall'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 251 del 2007 (**lettera *c)***);

L'articolo 12 del regolamento qualifiche disciplina le **cause di esclusione dallo *status* di rifugiato**. In particolare, il paragrafo 2, lettera *b)*, prevede l'esclusione qualora vi siano fondati motivi per ritenere che il cittadino di Paese terzo o l'apolide abbia commesso un **reato grave di diritto comune** al di fuori del Paese di rifugio prima di esservi ammesso come rifugiato. Il medesimo articolo precisa, inoltre, che la valutazione deve tener conto della gravità degli atti commessi e, nel caso di minori, della loro capacità di essere considerati responsabili.
La disposizione di delega richiede quindi di individuare, in coerenza con l'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 251 del 2007, i reati di diritto comune che possono essere qualificati come gravi ai fini dell'esclusione dallo *status* di rifugiato. Il citato articolo 10, comma 2, esclude dallo *status* di rifugiato lo **straniero nei cui confronti sussistano fondati motivi** per ritenere che abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini; che abbia commesso, al di fuori del territorio italiano, prima di esservi ammesso in qualità di richiedente, un reato grave, ovvero atti particolarmente crudeli, anche se commessi con un dichiarato obiettivo politico, qualificabili come reati gravi (ai fini della valutazione della gravità del reato, la disposizione tiene conto anche della pena prevista dalla legge italiana, non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni); oppure che si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite.

- individuare, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, lettera *e)*, del regolamento qualifiche, i **reati di particolare gravità ai fini della revoca dello *status* di rifugiato**, conformemente a quanto previsto dagli articoli 12, comma 1, lettera *c)*, e 13, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo n. 251 del 2007 (**lettera *d)***);

L'articolo 14 del regolamento qualifiche disciplina la **revoca dello *status* di rifugiato**. In particolare, il paragrafo 1, lettera *e)*, prevede che lo *status* possa essere revocato quando il beneficiario, essendo stato condannato con sentenza definitiva per un reato di particolare gravità, costituisca un pericolo per la comunità dello Stato membro in cui si trova.

Il criterio direttivo è pertanto volto a individuare i **reati di particolare gravità** rilevanti ai fini della revoca dello *status* di rifugiato, in coordinamento con la disciplina nazionale vigente. In particolare, l'articolo 12, comma 1, lettera *c)*, del decreto legislativo n. 251 del 2007 prevede che lo *status* di rifugiato non sia riconosciuto quando lo straniero costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dal medesimo articolo. L'articolo 13, comma 1, lettera *a)*, del medesimo decreto legislativo stabilisce, a sua volta, che la revoca dello *status* di rifugiato sia adottata, su base individuale, quando, successivamente al riconoscimento dello *status*, sia accertata la sussistenza delle condizioni previste per il diniego dello *status* medesimo.

- in attuazione dell'articolo 17 del regolamento qualifiche:
    - individuare, ai sensi del paragrafo 1, lettera *b)*, i **reati** che possono essere considerati gravi e che **costituiscono cause di esclusione della protezione sussidiaria**, conformemente a quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, lettera *b)*, del decreto legislativo n. 251 del 2007 (**lettera *e)*, numero 1**);

L'articolo 17 del regolamento qualifiche disciplina le **cause di esclusione dalla protezione sussidiaria**. In particolare, il paragrafo 1, lettera *b)*, prevede l'esclusione qualora vi siano fondati motivi per ritenere che il cittadino di Paese terzo o l'apolide abbia commesso un reato grave prima del suo arrivo nel territorio dello Stato membro o sia stato condannato per un reato grave dopo il suo arrivo. Il criterio direttivo richiede quindi di individuare i reati rilevanti a tale fine, in conformità con quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, lettera *b)*, del decreto legislativo n. 251 del 2007. Tale disposizione prevede che lo *status* di protezione sussidiaria sia escluso quando sussistano fondati motivi per ritenere che lo straniero abbia commesso, nel territorio nazionale o all'estero, un reato grave. La gravità del reato è valutata anche tenendo conto della pena prevista dalla legge italiana per il reato, non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni.

    - individuare, ai sensi del paragrafo 1, lettera *d)*, le circostanze in presenza delle quali il cittadino di Paese terzo o l'apolide rappresenta un **pericolo per la comunità nazionale** (**lettera *e)*, numero 2**);

Il paragrafo 1, lettera *d)*, dell'articolo 17 del regolamento qualifiche prevede l'esclusione dalla protezione sussidiaria qualora il cittadino di Paese terzo o l'apolide costituisca un pericolo per la comunità o per la sicurezza dello Stato membro in cui si trova.

    - prevedere che un cittadino di Paese terzo o un apolide possa essere **escluso dalla qualifica di beneficiario della protezione sussidiaria** nei casi di cui al paragrafo 3 dell'articolo 17 del regolamento qualifiche (**lettera *e)*, numero 3**);

Il paragrafo 3 dell'articolo 17 del regolamento qualifiche consente agli Stati membri di **escludere dalla protezione sussidiaria** il cittadino di Paese terzo o l'apolide che, prima di essere ammesso nello Stato membro interessato, abbia commesso uno o più reati non

rientranti tra quelli già previsti come cause di esclusione, qualora tali reati sarebbero punibili con la reclusione se commessi nello Stato membro interessato e il soggetto abbia lasciato il Paese di origine soltanto al fine di evitare le sanzioni derivanti da tali reati.

- individuare, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 3, del regolamento qualifiche, le **misure provvisorie** da adottare qualora il permesso di soggiorno non sia rilasciato al beneficiario di protezione internazionale entro quindici giorni, prevedendo che la **ricevuta attestante la presentazione alla questura della relativa richiesta costituisca comunque permesso di soggiorno provvisorio** (**lettera *f)***);

L'articolo 20 del regolamento qualifiche stabilisce che i beneficiari di protezione internazionale abbiano diritto ai **diritti e ai benefici** previsti dal capo VII del regolamento a decorrere dal momento in cui la protezione è concessa e fino a quando conservano lo *status*. Il paragrafo 3 prevede che, qualora il permesso di soggiorno non sia rilasciato entro **quindici giorni** dalla concessione della protezione internazionale, gli Stati membri adottino misure provvisorie per garantire l'effettivo accesso ai diritti riconosciuti.

- individuare, ai sensi dell'articolo 22 del regolamento qualifiche, le **autorità** o gli **enti responsabili** di fornire ai beneficiari di protezione internazionale, non appena possibile dopo il riconoscimento della protezione, le **informazioni** contenute nell'allegato I al regolamento stesso (**lettera *g)***);

L'articolo 22 del regolamento qualifiche prevede che i beneficiari di protezione internazionale ricevano, non appena possibile dopo il riconoscimento della protezione, le informazioni relative ai diritti e agli obblighi connessi allo *status* riconosciuto. Tali informazioni devono essere fornite in una lingua che il beneficiario comprende o che ragionevolmente si suppone possa comprendere.
Le **informazioni** contenute nell'allegato I riguardano, tra l'altro, le modalità per richiedere il permesso di soggiorno e i documenti di viaggio, i diritti e gli obblighi relativi alla libera circolazione, l'accesso all'occupazione, all'istruzione, al riconoscimento delle qualifiche, all'assistenza sociale e sanitaria, all'alloggio e alle misure di integrazione. Sono altresì previste informazioni specifiche per i minori non accompagnati.

- prevedere, ai sensi dell'articolo 24, paragrafi 3 e 4, del regolamento qualifiche, che il permesso di soggiorno sia rilasciato previo versamento, oltre che dell'imposta di bollo, anche dell'**importo previsto per il rilascio dei documenti elettronici**, ai sensi degli articoli 7-*vicies ter* e 7-*vicies quater* del decreto-legge n. 7 del 2005, non superiore, comunque, a quello stabilito per il rilascio della carta d'identità, fissando il **periodo di validità del permesso di soggiorno** per i beneficiari dello *status* di rifugiato e per i beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria, conformemente a quanto previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 251 del 2007 (**lettera *h)***);

L'articolo 24 del regolamento qualifiche disciplina il permesso di soggiorno rilasciato ai beneficiari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria. Il paragrafo 3 prevede che

il **permesso sia rilasciato a titolo gratuito oppure dietro versamento di una tassa non superiore a quella richiesta ai cittadini dello Stato membro per il rilascio della carta d'identità**. Il paragrafo 4 stabilisce che il permesso di soggiorno abbia **validità di almeno tre anni per i beneficiari dello *status* di rifugiato e di almeno un anno per i beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria**.
La disposizione di delega richiede quindi di disciplinare gli oneri dovuti per il rilascio del permesso di soggiorno, prevedendo il versamento dell'imposta di bollo e dell'importo previsto per il rilascio dei documenti elettronici. Gli articoli 7-*vicies ter* e 7-*vicies quater* del decreto-legge n. 7 del 2005 riguardano, rispettivamente, il rilascio della carta d'identità elettronica e degli altri documenti elettronici, nonché la corresponsione, all'atto del rilascio delle carte valori, di un importo pari almeno alle spese necessarie per la loro produzione e spedizione e per la manutenzione dei servizi connessi.
Con riferimento alla durata del permesso di soggiorno, il criterio direttivo richiama l'articolo 23 del decreto legislativo n. 251 del 2007. Tale disposizione prevede che ai titolari dello *status* di rifugiato sia rilasciato un **permesso di soggiorno per asilo politico di durata quinquennale** e rinnovabile e che ai titolari dello *status* di protezione sussidiaria sia rilasciato un **permesso di soggiorno per protezione sussidiaria**, anch'esso con **validità quinquennale**, rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria.

- prevedere, ai sensi dell'articolo 25 del regolamento qualifiche, che il **documento di viaggio** sia rilasciato:
    - a richiesta dell'interessato, previo pagamento degli **oneri previsti per il rilascio del passaporto ordinario** ai sensi dell'articolo 18 della legge 21 novembre 1967, n. 1185 (**lettera *i)*, numero 1**);

L'articolo 25 del regolamento qualifiche disciplina il **rilascio dei documenti di viaggio** ai beneficiari di protezione internazionale. La disposizione di delega prevede che il documento sia rilasciato a richiesta dell'interessato e previo **pagamento degli oneri previsti per il rilascio del passaporto ordinario**. L'articolo 18 della legge n. 1185 del 1967 stabilisce che, per il rilascio del passaporto ordinario, è dovuto un **contributo amministrativo di euro 73,50, oltre al costo del libretto**. Il medesimo articolo precisa che il contributo è dovuto in occasione del rilascio del libretto e deve essere corrisposto non oltre la consegna dello stesso all'interessato; demanda inoltre a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri, la determinazione del costo del libretto e l'aggiornamento biennale del contributo amministrativo.

    - con **validità quinquennale** ai beneficiari dello *status* di rifugiato e a quelli dello *status* di protezione sussidiaria, conformemente a quanto previsto dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 251 del 2007, o comunque non superiore a quella del permesso di soggiorno posseduto (**lettera *i)*, numero 2**);

L'articolo 24 del decreto legislativo n. 251 del 2007 prevede che, per consentire i viaggi al di fuori del territorio nazionale, la questura competente rilasci ai titolari dello *status* di rifugiato un **documento di viaggio di validità quinquennale** rinnovabile, secondo il

modello allegato alla Convenzione di Ginevra. Il medesimo articolo stabilisce, inoltre, che, quando sussistano fondate ragioni che non consentono al titolare dello *status* di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza, la questura competente rilasci allo straniero interessato il titolo di viaggio per stranieri. Qualora sussistano ragionevoli motivi per dubitare dell'identità del titolare della protezione sussidiaria, il documento è rifiutato o ritirato. Il rilascio dei documenti di viaggio è altresì rifiutato ovvero, nel caso di rilascio, il documento è ritirato, se sussistono gravissimi motivi attinenti alla sicurezza nazionale e all'ordine pubblico che ne impediscono il rilascio.

  - per i minori di età inferiore a tre anni, con validità del documento di viaggio di massimo tre anni o comunque non superiore a quella del permesso di soggiorno posseduto; per i minori di età compresa tra tre e diciotto anni, con validità del documento di viaggio di massimo cinque anni o comunque non superiore a quella del permesso di soggiorno posseduto (**lettera *i)*, numero 3**);

- in attuazione dell'articolo 33 del regolamento qualifiche:
  - prevedere, ai sensi del paragrafo 1, che l'autorità competente possa, senza necessità di una nuova nomina formale e con il consenso dell'interessato, confermare, come **tutore del minore straniero non accompagnato** beneficiario di protezione internazionale, la stessa persona precedentemente nominata ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera *b)*, del regolamento (UE) 2024/1348 o ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, lettera *b)*, della direttiva accoglienza (**lettera *l)*, numero 1**);

L'articolo 33 del regolamento qualifiche disciplina le **garanzie applicabili ai minori non accompagnati beneficiari di protezione internazionale**. In particolare, il paragrafo 1 prevede che, quanto prima dopo il riconoscimento della protezione internazionale, le autorità competenti adottino le misure necessarie, a norma del diritto nazionale, per la nomina di un tutore del minore non accompagnato.
La disposizione di delega consente che, senza una nuova nomina formale e con il consenso dell'interessato, sia confermata come tutore la stessa persona già nominata nella fase precedente della procedura. Il rinvio all'articolo 23, paragrafo 2, lettera *b)*, del regolamento (UE) 2024/1348 riguarda la **nomina**, nell'ambito della procedura comune di protezione internazionale, **di un rappresentante del minore non accompagnato** non appena possibile e, comunque, non oltre quindici giorni lavorativi dalla data in cui è fatta la domanda. Il rinvio all'articolo 27, paragrafo 1, lettera *b)*, della direttiva accoglienza riguarda, invece, la nomina di un rappresentante del minore non accompagnato, sempre non appena possibile e non oltre quindici giorni lavorativi dalla data in cui è stata fatta la domanda, nell'ambito della disciplina dell'accoglienza. In entrambi i casi, il rappresentante incontra il minore non accompagnato e tiene conto delle sue opinioni o del suo parere in merito ai bisogni del minore, in funzione dell'età e della maturità dello stesso.

- individuare, ai sensi del paragrafo 4, le **autorità responsabili della sorveglianza e del controllo dei tutori** e definire le modalità di svolgimento della sorveglianza e delle altre funzioni indicate al medesimo paragrafo 4 (**lettera *l*), numero 2**);

Il paragrafo 4 dell'articolo 33 del regolamento qualifiche prevede che gli Stati membri assicurino la **sorveglianza e il controllo sull'operato dei tutori**. Tale controllo riguarda, tra l'altro, l'esame delle prestazioni dei tutori, la possibilità di sostituzione degli stessi, nonché la gestione delle denunce eventualmente presentate dai minori non accompagnati nei loro confronti.

- individuare, ai sensi dell'articolo 35, paragrafi 2 e 3, del regolamento qualifiche, le **misure di integrazione**, erogate gratuitamente, alle quali i beneficiari di protezione internazionale sono obbligati a partecipare, prevedendo la possibilità di chiedere il versamento di un contributo per determinate misure di integrazione obbligatorie, quando il beneficiario dispone di mezzi sufficienti e se tale contributo non rappresenta un onere irragionevole (**lettera *m)***).

L'articolo 35 del regolamento qualifiche disciplina l'**accesso dei beneficiari di protezione internazionale alle misure di integrazione**. In particolare, il paragrafo 2 consente agli Stati membri di rendere obbligatoria la partecipazione a determinate misure di integrazione accessibili e gratuite, mentre il paragrafo 3 prevede che gli Stati membri possono tuttavia chiedere ai beneficiari il versamento di un contributo per determinate misure obbligatorie, qualora essi dispongano di mezzi sufficienti e purché tale contributo non costituisca un onere irragionevole.

Articolo 11
(Procedura per il riconoscimento della protezione internazionale – Regolamento (UE) 2024/1348))

L'**articolo 11** indica i princìpi e criteri direttivi specifici che il Governo è tenuto ad osservare nell'esercizio della delega per l'adeguamento della normativa nazionale al **Regolamento (UE) 2024/1348** che stabilisce una procedura comune per il riconoscimento della protezione internazionale nell'Unione (**Regolamento procedure**).

Il regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, stabilisce una procedura comune per l'esame delle domande di protezione internazionale nell'Unione.
Il regolamento reca sostanziali modifiche della disciplina in materia recata dalla direttiva UE 2013/32 (seconda direttiva procedure) che viene contestualmente abrogata a decorrere dal 12 giugno 2026 (art. 78 del regolamento). Tuttavia, il regolamento si applica alle domande di riconoscimento di protezione internazionale presentate a partire da tale data: per quelle presentate prima continua ad applicarsi la direttiva del 2013; così come continua ad applicarsi alle procedure di revoca della protezione il cui esame è iniziato prima del 12 giugno 2026 (art. 79 del regolamento).
Nel nostro ordinamento la materia è regolata dal decreto legislativo 8 gennaio 2008, n. 25 (di attuazione della prima direttiva procedure: la 2005/85) come modificato dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 per recepire la seconda direttiva procedure del 2013.

L'istituto della **protezione internazionale**, disciplinato dalla normativa europea, comprende due distinte categorie giuridiche:

- il riconoscimento dello *status* di rifugiato, disciplinato come dalla Convenzione di Ginevra, è accordato a chi sia esposto nel proprio Paese ad atti di persecuzione individuale, configuranti una violazione grave dei suoi diritti fondamentali;
- la protezione sussidiaria, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o (proprio a cagione di tale rischio) non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine.

• ***Regolamento (UE) 2024/1348 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione europea***

L'obiettivo del regolamento (UE) 2024/1348 è di migliorare in maniera strutturale la procedura di asilo al fine di garantire un processo equo ed efficiente nell'Unione europea (Unione) per l'esame e la decisione su una domanda di asilo, limitando al contempo gli abusi e rimuovendo gli incentivi per i movimenti secondari in tutta l'Unione.

Una politica comune in materia di asilo basata sull'applicazione completa e inclusiva della convenzione di Ginevra è parte integrante dell'obiettivo dell'Unione di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il regolamento fa parte del patto sulla migrazione e l'asilo dell'Unione, un insieme di nuove norme per la gestione della migrazione e l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo, studiato per gestire la migrazione a lungo termine.

Insieme al regolamento (UE) 2024/1349 (regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera) stabilisce una procedura di frontiera obbligatoria in casi specifici sia per l'asilo che per la procedura di rimpatrio alla frontiera esterna dell'Unione.

La protezione dei richiedenti è conforme al diritto internazionale e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, nonché al principio di non respingimento.

Procedura uniforme

La procedura a livello dell'Unione:

- si applica a tutte le domande presentate nei territori degli Stati membri dell'Unione, compresa la frontiera esterna, sul mare territoriale o in zone di transito;
- semplifica le procedure e chiarisce i diritti, gli obblighi e le conseguenze della non conformità, limitando in tal modo anche i movimenti secondari dei richiedenti tra gli Stati membri.

Diritti, obblighi e garanzie per i richiedenti

Tra questi vi sono:

- il diritto all'informazione, all'interpretazione, alla comunicazione con l'UNHCR, all'accesso gratuito alla consulenza legale e all'assistenza e alla rappresentanza legale;
- l'obbligo di cooperare, ad esempio fornendo dati tra cui quelli biometrici, e presenziando ai colloqui;
- il diritto di rimanere nel territorio durante la procedura amministrativa, con alcune eccezioni;
- il sostegno a coloro che necessitano di garanzie procedurali speciali, compresi i minori non accompagnati;
- una procedura di accertamento dell'età che rispetti la dignità e l'interesse superiore del minore.

Procedura di esame

Le domande saranno esaminate in maniera obiettiva, imparziale e individuale tenendo conto delle informazioni pertinenti e aggiornate sul paese di origine.

Le autorità accertanti devono possedere le conoscenze e la formazione appropriate.

Vengono fissati termini per la procedura amministrativa, con una certa flessibilità per estenderli in circostanze eccezionali.

Le decisioni devono essere adottate per iscritto, indicando le motivazioni, e il richiedente deve essere informato in merito alla possibilità di impugnare la decisione e alle modalità per farlo.

Procedure speciali

In alcuni casi può essere applicata una procedura di esame accelerata, ad esempio per le domande che presentano questioni non pertinenti per l'esame o contenenti informazioni false.

Una procedura di frontiera obbligatoria deve essere applicata a determinate categorie di richiedenti e deve durare al massimo 12 settimane, il che può essere esteso fino a 16 settimane in caso di ricollocazione nello Stato membro che applica la procedura di frontiera.

La procedura di frontiera non si applica ai minori non accompagnati, a meno che non presentino una minaccia per la sicurezza.

Le norme garantiscono che gli Stati membri dispongano di capacità adeguate per espletare le procedure di frontiera; si veda la decisione di esecuzione (UE) 2024/2150.

Concetti di paese sicuro

I concetti di paese di primo asilo, paese di origine sicuro e paese terzo sicuro sono regolati ed esistono dei criteri da soddisfare al riguardo.

I paesi terzi possono essere designati come paesi terzi sicuri o paesi d'origine sicuri a livello dell'Unione o nazionale, con riserva di un eventuale riesame e sospensione da parte della Commissione europea.

Revoca della protezione

Vengono stabilite procedure per la revoca della protezione internazionale, applicando garanzie per la persona interessata.

Impugnazioni

I richiedenti hanno diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale contro le decisioni negative.

Vengono stabilite norme per l'effetto sospensivo dei ricorsi e i termini per la presentazione dei ricorsi.

Fonte: Sintesi del Regolamento tratto da EUR-Lex

L'articolo in esame, prevede che il legislatore delegato nell'esercizio della delega di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *b)*, n. 2) per l'attuazione del regolamento procedure osservi, oltre ai princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 8, comma 2, del provvedimento in esame, i seguenti princìpi e criteri specifici.

Rigetto della domanda di protezione internazionale presentata da soggetti vulnerabili

La **lettera *a)*** è volta a disciplinare la procedura per il riconoscimento delle forme di protezione complementare di cui all'articolo 32, commi 3 e 3.1, del decreto legislativo n. 25 del 2008, e per le comunicazioni del medesimo articolo 32, commi 3.2 e 3-*bis*, nell'ambito della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

L’articolo 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008, prevede che in caso di non accoglimento della domanda di protezione internazionale, ma quando non è possibile espellere il richiedente perché potrebbe essere oggetto di **persecuzione** (per motivi di razza, sesso, orientamento sessuale, identità di genere, lingua, cittadinanza, religione opinioni politiche, condizioni personali o sociali) o di **torture** o trattamenti inumani o degradanti, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un **permesso di soggiorno per “protezione speciale”.**
Il successivo comma 3.1 dispone in ordine al rigetto della domanda di protezione internazionale di una persona colpita da grave patologia. Anche in questo caso non si procede alla espulsione e si concede all’interessato un **permesso di soggiorno per cure mediche**.
Nei casi in cui la domanda di protezione internazionale non è accolta e nel corso del procedimento emergono i presupposti che consentono la permanenza del genitore o altro familiare di un **minore** che si trova nel territorio italiano per gravi motivi connessi con il suo sviluppo psicofisico, dell'età e delle condizioni di salute del minore, la Commissione territoriale ne informa il procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni che può autorizzare la permanenza del familiare (art. 31, comma 3, D.Lgs. 25/2008).
Parimenti, ai sensi dell’art. 31, comma 3, D.Lgs. 25/2008, la Commissione territoriale trasmette al questore gli atti nel caso emergano fondati motivi che il richiedente è stato vittima dei reati di riduzione in **schiavitù** e di **tratta** delle persone (art. 600 e 601 c.p.). A costoro può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (art. 18, Testo unico immigrazione D.Lgs. 286/1998).

Autorità competenti per la procedura di protezione internazionale

La **lettera *b)*** stabilisce che il decreto delegato dovrà individuare l’autorità accertante e le autorità competenti alle attività necessarie per le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, al contempo definendo misure e modalità di semplificazione ed assicurando l’interoperabilità con piattaforme informatiche di altre amministrazioni o soggetti interessati.

L’articolo 4 del regolamento procedure prevede che ciascuno Stato membro designi, in conformità del diritto nazionale, un'autorità accertante che assolva i compiti di

- ricevere ed esaminare le domande di protezione internazionale;
- decidere sulle domande di protezione internazionale;
- decidere sulla revoca della protezione internazionale;
- decidere riguardo all'ammissibilità e al merito di una domanda di protezione internazionale.

Ad altre autorità nazionali, quali le forze di polizia e le autorità responsabili dei centri di trattenimento o di accoglienza, sarà affidato il compito di ricevere le domande di protezione internazionale e di informare i richiedenti delle modalità e della sede in cui possono formalizzare la domanda.

Ciascuno Stato membro designa un'autorità specifica competente per la registrazione delle domande di protezione internazionale. Gli Stati membri possono affidare all'autorità accertante o ad altre autorità pertinenti il compito di registrare le domande di protezione internazionale.

Più in dettaglio, la **lettera *c)*** prevede l'istituzione di un **sistema nazionale per il riconoscimento della protezione internazionale** nell'ambito del Ministero dell'interno, composto dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, quale autorità prevalentemente competente a decidere sulla cessazione e revoca della protezione internazionale, e dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale con le relative sezioni, competenti a decidere sulle domande di protezione internazionale.
Inoltre, per lo svolgimento delle funzioni del sistema nazionale di riconoscimento della protezione internazionale, la lettera *c)* autorizza il Ministero dell'interno ad **assumere** a tempo determinato **240 funzionari** e **77 assistenti** mediante concorso pubblico o scorrimento di graduatorie vigenti a tempo determinato. In alternativa il Ministero dell'interno può utilizzare, nel limite delle risorse autorizzate dall'articolo 17, comma 1, del presente provvedimento per un biennio a decorrere dal 1° gennaio2027, tramite una o più agenzie di somministrazione di lavoro, prestazioni di lavoro con contratto a termine, in deroga ai limiti assunzionali di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, secondo cui la spesa delle amministrazioni dello Stato per personale relativa a contratti a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa, di formazione-lavoro, a rapporti di somministrazione di lavoro e al lavoro accessorio non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.

Si ricorda che la legge di bilancio 2026 (L. 199/2025, art. 1, comma 317) reca una autorizzazione ad utilizzare prestatori di lavoro tramite agenzie di somministrazione di lavoro con contratto a termine da parte della Commissione nazionale per il diritto di asilo e delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. La disposizione è volta all'attuazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.
L'autorizzazione è in deroga ai limiti di spesa previsti dalla normativa vigente, ed ha una soglia di spesa di 14,61 milioni per l'anno 2026.

Come si legge nella relazione illustrativa: "Al fine di assicurare l'attuazione delle procedure di frontiera è prevista l'attivazione di **24 ulteriori Sezioni territoriali** per il riconoscimento della protezione internazionale, dedicate alla gestione delle relative procedure".
Per quando riguarda le procedure di frontiera la **decisione di esecuzione (UE) 2024/2150**, della Commissione europea, del 5 agosto 2024 ha attributo membro numero massimo di domande che uno Stato membro è tenuto a esaminare con procedura di frontiera ogni anno. In tale contesto, il sistema delle Commissioni territoriali è chiamato ad assicurare la definizione, nel rispetto della tempistica prevista dalle disposizioni del regolamento delle procedure di asilo in frontiera in aggiunta alle procedure ordinarie, fino a un massimo di 16.032 per il periodo giugno 2026 - giugno 2027 e di 24.048 per il periodo giugno 2027-ottobre 2027.

La delega di cui alla lettera *c)* prevede, inoltre di:

- attribuire al presidente di ciascuna Commissione territoriale un ruolo di generale coordinamento nel rapporto con le relative sezioni;
- disciplinare la composizione delle Commissioni e sezioni territoriali, le funzioni di ciascun componente e il meccanismo collegiale di adozione delle decisioni conformemente a quanto previsto dal citato decreto legislativo n. 25 del 2008, prevedendo tuttavia che, in caso di disaccordo tra i componenti, sia data prevalenza alla determinazione del presidente;
- prevedere che l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) fornisca personale, appositamente formato a cura del Ministero dell'interno in materia di protezione internazionale, che supporti nei compiti istruttori l'attività delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Al riguardo, si ricorda che l'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008 prevede che le Commissioni territoriali sono composte da un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente, nominato con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Commissione nazionale, da un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'UNHCR e dai funzionari amministrativi con compiti istruttori assegnati alla medesima Commissione ai sensi del comma 1-bis, nonché, in via temporanea, da prestatori di lavoro con contratto di lavoro a tempo determinato in possesso di adeguata professionalità e da personale dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), appositamente formati in materia di protezione internazionale a cura dell'Amministrazione dell'interno, nominati con provvedimento del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, sentita la Commissione nazionale.

Formazione del personale

La **lettera *d)*** prevede che il sistema di formazione del personale del sistema asilo sia disciplinato in conformità ai seguenti criteri:

- comprendere la formazione erogata dall'EUAA e quella fornita dal Centro alti studi del Ministero dell'interno;
- tener conto delle specifiche esigenze di formazione per il personale addetto alla valutazione dei soggetti che hanno necessità di garanzie procedurali particolari (art. 20 e 21 del regolamento) e dei minori (art. 22 del regolamento);
- prevedere percorsi di formazione, calibrati in base alle competenze e alle attività svolte, rivolti al personale di supporto e in servizio presso gli uffici, nonché percorsi di formazione dedicati agli interpreti.

Come si legge nella relazione tecnica, la Commissione nazionale per il diritto di asilo già assicura, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 25 del 2008, la formazione e il continuo aggiornamento del personale operante presso la stessa Commissione nazionale e presso le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Tale formazione è programmata annualmente ed è articolata in attività di formazione iniziale e continua, rivolta al personale dirigenziale, al personale a contratto determinato e indeterminato, nonché del

personale di supporto operante presso le Commissioni territoriali. La formazione iniziale è curata dall' Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) nell'ambito del rapporto di collaborazione con la Commissione nazionale ed è sostenuta mediante il contributo previsto a legislazione vigente a valere sul capitolo 2255 piano gestionale 1, intestato alla Commissione nazionale.

Ruolo dell'UNHCR

La **lettera *e)*** prevede la definizione del ruolo e delle competenze, nel sistema di asilo italiano, dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) in attuazione dell'art. 6 del Regolamento.

Ai sensi dell'art. 6 del regolamento, gli Stati membri consentono che l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati:

- abbia accesso ai richiedenti, compresi quelli presenti nei centri di accoglienza, quelli trattenuti e quelli che si trovano alla frontiera e nelle zone di transito;
- abbia accesso, previo consenso del richiedente, alle informazioni sulle singole domande di protezione internazionale, sullo svolgimento della procedura e sulle decisioni prese;
- nell'esercizio della funzione di controllo conferitagli dalla Convenzione di Ginevra, presenti pareri a qualsiasi autorità competente e in qualsiasi fase della procedura sulle singole domande di protezione internazionale.

Tali disposizioni si applicano anche alle organizzazioni che operano per conto dell'Alto Commissariato nel territorio dello Stato membro interessato, conformemente a un accordo con lo Stato membro stesso.

Attività informative e di notificazione ai richiedenti asilo

La **lettera *f)*** è volta a disciplinare le **attività informative** a favore dei richiedenti asilo, secondo le disposizioni dell'articolo 8 del Regolamento procedure, stabilendo le autorità o le organizzazioni competenti a fornire le informazioni per ciascuna fase della procedura, nonché le modalità di erogazione delle stesse.

L'articolo 8 del Regolamento stabilisce in via generale una serie di garanzie per i richiedenti asilo, tra cui il diritto di essere informati in una lingua che comprendono del diritto di formalizzare la domanda a titolo individuale; dei termini e delle fasi della procedura da seguire; dei diritti e obblighi che incombono loro nel corso della procedura; del diritto all'orientamento legale gratuito per la formalizzazione della singola domanda e all'assistenza e alla rappresentanza legali in tutte le fasi della procedura; dei mezzi con cui possono adempiere l'obbligo di produrre gli elementi a sua disposizione per motivare la domanda di protezione internazionale (di cui all'articolo 4 del Regolamento (UE) 2024/1347, c.d. Regolamento qualifiche v. art. 10 del provvedimento in esame); della decisione dell'autorità accertante.

Il diritto del richiedente asilo di ricevere informazioni è disciplinato nell'ordinamento interno dagli articoli 10 e 10-*bis* del D.Lgs. 25/2008, che prevedono l'obbligo da parte dell'ufficio di polizia che riceve la domanda di informare il richiedente della procedura da seguire, anche sulla base di un opuscolo informativo redatto dalla commissione nazionale. Compiti di informazione integrativa sono previsti anche in capo all'UNHCR e di altri enti di tutela di rifugiati. Inoltre, il richiedente ha il diritto di essere

tempestivamente informato della decisione in ordine alla sua richiesta di protezione internazionale.

La **lettera *g)*** è volta a disciplinare le modalità di **notificazione** al richiedente degli **atti della procedura** di protezione internazionale.

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, del Regolamento procedure, Il richiedente accetta di ricevere le comunicazioni dalle autorità competenti alla residenza o al domicilio più recente, mediante il numero di telefono o l'indirizzo di posta elettronica che ha indicato alle autorità competenti.
La decisione sulla domanda di protezione internazionale è comunicata per iscritto al richiedente quanto prima secondo le norme del diritto nazionale e l'autorità competente può comunicare la decisione al rappresentante o al consulente legale, se nominato, anziché al richiedente.

La notificazione ai richiedenti asilo degli atti del procedimento è disciplinata dall'articolo 11 del D.Lgs. 25/2008. Se l'interessato è in un centro di accoglienza o di trattenimento, la notificazione avviene tramite invio di PEC al responsabile del centro, mentre qualora il richiedente è domiciliato altrove la notificazione avviene a mezzo del servizio postale o PEC, anche presso il legale rappresentante del richiedente.

Identificazione dei richiedenti asilo

Il criterio di delega di cui alla **lettera *h)*** prevede l'applicazione al richiedente protezione internazionale delle disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri irregolari o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare.
Si tratta delle disposizioni di cui all'articolo 10-*ter*, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del testo unico immigrazione (D.Lgs. 286/1998 introdotti dal c.d. decreto flussi, D.L. 145/2024, art. 12, comma 2, lett. *a*): qualora lo straniero è rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera o è giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare, egli ha l'obbligo di cooperare ai fini dell'accertamento dell'identità e di esibire gli elementi in suo possesso relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui ha soggiornato o è transitato, consentendo, quando è necessario per acquisire i predetti elementi, l'**accesso ai dispositivi elettronici** o digitali in suo possesso. In caso di inottemperanza, il questore può disporre l'accesso immediato ai dati identificativi dei dispositivi elettronici ad eccezione della corrispondenza e a qualunque altra forma di comunicazione.
Si tratta di una norma già prevista dal D.Lgs. 25/2008: l'articolo 11, comma 1, consente l'accesso ai dispositivi elettronici dei richiedenti protezione internazionale. Anche in questo caso, la disposizione è stata introdotta dal D.L. 145/2024.

Il regolamento procedure prevede che i richiedenti devono collaborare con le autorità comunicando tra l'altro gli elementi utili alla sua identificazione (art. 9, paragrafo 2) senza prevedere l'accesso ai dispositivi elettronici, Tuttavia, il Considerando n. 22 del medesimo regolamento prevede che, "se necessario e debitamente giustificato per l'esame

di una domanda di protezione internazionale, le autorità competenti dovrebbero poter imporre la perquisizione del richiedente o dei suoi effetti personali. Tali effetti personali possono comprendere dispositivi elettronici quali laptop, tablet o telefoni cellulari. Qualsiasi perquisizione di questo tipo dovrebbe essere effettuata nel rispetto dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità".
Anche il Regolamento sugli accertamenti nei confronti degli stranieri irregolari (il n. 2024/1356) si limita a sancire l'obbligo per costoro di indicare le proprie generalità e fornire i dati biometrici, senza prevedere l'accesso ai loro dispositivi elettronici (si veda in proposito la scheda relativa all'art. 14 del presente dossier che reca princìpi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega relativa all'adeguamento della normativa interna al citato Regolamento accertamenti).

Come specificato dal richiamato comma 2-*ter* dell'articolo 10-*ter*, l'ispezione dei dispositivi o supporti elettronici o digitali non è estendibile, alla corrispondenza e ad ogni altra forma di comunicazione.
Tale 'limite' appare volto ad evitare possibili contrati con il diritto all'inviolabilità della libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, sancito dalla Carta costituzionale all'articolo 15 (il quale aggiunge che la loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria, con le garanzie stabilite dalla legge).
Stando l'esclusione dall'ispezione dei dispostivi della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, *parrebbe suscettibile di approfondimento se documenti video o fotografici contenuti nei dispositivi, cui la disposizione richiamata dal principio di delega in commento consente l'accesso, non siano, qualora 'situati' entro una forma di comunicazione, parte costitutiva di essa.*
Della giurisprudenza costituzionale può ricordarsi la sentenza n. 170 del 2023. In essa la Corte costituzionale afferma "in linea generale, che lo scambio di messaggi elettronici – e-mail, SMS, WhatsApp e simili – rappresenti, di per sé, una forma di corrispondenza agli effetti degli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost.".
La medesima sentenza n. 170, richiamando alcuni precedenti, osserva come la giurisprudenza costituzionale abbia ripetutamente affermato che la tutela accordata dall'art. 15 Cost. prescinde dalle caratteristiche del mezzo tecnico utilizzato, «aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata» (sentenza n. 2 del 2023). La garanzia prevista dall'art. 15 Cost. si estende, quindi, "ad ogni strumento che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi, compresi quelli elettronici e informatici, ignoti al momento del varo della Carta costituzionale (sentenza n. 20 del 2017; già in precedenza, con riguardo agli apparecchi ricetrasmittenti di debole potenza, sentenza n. 1030 del 1988; sulla libertà del titolare del diritto di scegliere liberamente il mezzo con cui corrispondere, sentenza n. 81 del 1993)" (considerato in diritto 4.2).
La sentenza n. 170, richiama, altresì, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha ricondotto alla nozione di "corrispondenza", contenuta nell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti umani (di seguito CEDU), i messaggi di posta elettronica (Corte EDU, grande camera, sentenza 5

settembre 2017, Barbulescu contro Romania, paragrafo 72; Corte EDU, sezione quarta, sen-tenza 3 aprile 2007, Copland contro Regno Unito, paragrafo 41), gli SMS (Corte EDU, sezioni quinta, sentenza 17 dicembre 2020, Saber contro Norvegia, paragrafo 48) e la messaggistica istantanea inviata e ricevuta tramite internet (Corte EDU, Grande Camera, sentenza Barbulescu, paragrafo 74).
Per ulteriori approfondimenti sulla giurisprudenza in materia si rinvia al dossier relativo al D.L. 145/2024 che ha introdotto l'accesso ai dispositivi elettronici degli stranieri irregolari.

Diritti del richiedente protezione internazionale

La **lettera *i)*** prevede che il richiedente **non abbia diritto a permanere nel territorio** dello Stato durante la procedura amministrativa se:

- reitera la domanda con il solo scopo di ritardare il rimpatrio oppure reitera la domanda dopo una decisione definitiva che ha respinto una precedente domanda reiterata per inammissibilità, infondatezza o manifesta infondatezza;
- è o sarà estradato, consegnato o trasferito in un altro Stato membro, un paese terzo, presso la Corte penale internazionale o un altro giudice internazionale ai fini dell'esercizio di un'azione penale o per l'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà;
- costituisce un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale a condizione che l'applicazione di tale eccezione non comporti l'allontanamento del richiedente verso un paese terzo in violazione del principio di non respingimento.

Si tratta delle ipotesi previste dall'articolo 10, paragrafo 4 del Regolamento procedure la cui applicazione è lasciata alla discrezionalità dello Stato membro. Resta fermo il principio generale (art. 10, paragrafo 1, del medesimo regolamento) secondo il quale i richiedenti hanno il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro in cui sono tenuti a essere presenti fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione sulla domanda nel corso della procedura amministrativa.

Il **principio di non respingimento** (*refoulement*), sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra e al quale già ci si è riferiti nella scheda di lettura dell'articolo 2 (cfr. *supra*), stabilisce che un rifugiato non possa essere espulso, respinto o comunque rinviato verso territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate. Per effetto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il divieto di refoulement si applica indipendentemente dal fatto che la persona sia stata riconosciuta rifugiata e/o dall'aver quest'ultima formalizzato o meno una domanda diretta ad ottenere tale riconoscimento. Il refoulement consiste, in sostanza, in qualsiasi forma di allontanamento forzato verso un paese non sicuro. A livello interno, il divieto di refoulement trova attuazione nell'articolo 19 del testo unico immigrazione. La disposizione vieta, in particolare, l'espulsione o il respingimento dello straniero verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, orientamento sessuale, identità di genere, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche o condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Sono inoltre vietati il respingimento, l'espulsione e

l’estradizione verso uno Stato qualora vi siano fondati motivi di ritenere che la persona rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, tenendo conto anche dell’esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani. L’articolo 19 prevede infine ulteriori divieti o garanzie in favore di specifiche categorie di soggetti, tra cui minori stranieri non accompagnati, minori di anni diciotto, donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio, stranieri conviventi con familiari italiani, stranieri titolari di carta di soggiorno e persone affette da patologie di particolare gravità non adeguatamente curabili nel Paese di origine.

Il criterio di cui alla **lettera *l)*** prevede che il diritto del richiedente a permanere nel territorio dello Stato durante la procedura non comporta il rilascio di un **permesso di soggiorno**, bensì il rilascio del documento attestante la presentazione della domanda di protezione internazionale, in conformità agli articoli 10, paragrafo 2, e 29 del Regolamento procedure.

Ai sensi dell’articolo 10 del regolamento, i richiedenti hanno il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro in cui sono tenuti a essere presenti fino a che l'autorità accertante non abbia preso una decisione sulla domanda (paragrafo 1), ma il diritto di rimanere non dà diritto anche a un titolo di soggiorno né conferisce al richiedente il diritto di recarsi nel territorio di un altro Stato membro senza un documento di viaggio (paragrafo 2).
Tuttavia, le autorità competenti sono tenute a consegnare un documento che attesta l’avvenuta presentazione e registrazione della domanda. Tale documento non deve necessariamente essere prova di identità, ma è considerato mezzo sufficiente per consentire ai richiedenti di identificarsi presso le autorità nazionali e di accedere ai propri diritti per la durata della procedura di protezione internazionale (art. 29 regolamento).
Si tratta di disposizioni analoghe ha quelle previste dalla direttiva UE 2013/32 che sarà sostituita dal regolamento in esame.
La disciplina interna vigente prevede che al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento (art. 4 del D.Lgs. 142/2015 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).

Il criterio di cui alla **lettera *m)*** mira a disciplinare le modalità, anche digitali e telematiche, mediante le quali il richiedente e il proprio rappresentante o difensore, ove nominati, possono **accedere al verbale o alle relative trascrizioni** anche ai fini dell’eventuale ricorso giurisdizionale (art. 14, paragrafo 6 del regolamento).

Il criterio di cui alla **lettera *n)*** è volta a recepire le previsioni del regolamento secondo il quale gli Stati membri provvedono, su richiesta del richiedente, a

garantire l'**orientamento legale gratuito ed effettivo** durante la procedura amministrativa sia a favore dei richiedenti accolti e trattenuti (affidando tale attività all'ente gestore del centro), sia in favore dei richiedenti residenti in un domicilio privato (in tal caso l'attività è affidata a organizzazioni selezionate).
L'orientamento deve essere erogato e documentato anche chiedendo l'assistenza dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) che facilita e sostiene le attività degli Stati membri nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo.

L'articolo 15 del Regolamento procedure sancisce il diritto del richiedente protezione internazionale all'orientamento legale e all'assistenza e alla rappresentanza legali e gli Stati membri provvedono, su richiesta del richiedente, a fornire orientamento legale gratuito nella procedura amministrativa (art. 16) e nella procedura di impugnazione (art. 17).
L'orientamento legale, l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite sono prestate da consulenti legali autorizzati a norma del diritto nazionale o da organizzazioni non governative abilitate a norma del diritto nazionale a prestare servizi o rappresentanza legali ai richiedenti (art. 19).

Soggetti vulnerabili e minori

La **lettera *o)*** prevede che i decreti delegati individuino le autorità competenti all'accertamento della sussistenza di esigenze procedurali particolari dei **richiedenti asilo vulnerabili** e la disciplina del relativo procedimento, inclusi i termini, in base ai seguenti criteri:

- assicurare coerenza e complementarietà con le procedure di controllo preliminare dello stato di salute e delle vulnerabilità;
- tener conto anche dei principi e delle sequenze operative del "Vademecum per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità" redatto dal Ministero dell'interno;

Il Vademecum per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità è stato adottato dal Ministero dell'interno nel giugno 2023 con l'obiettivo di proporre a tutti gli operatori una serie di procedure uniformi per l'individuazione, invio e presa in carico di persone con esigenze specifiche sin dalla fase dell'arrivo sul territorio nazionale, e per tutte le fasi dell'accoglienza, inclusa la fase relativa all'accesso alla procedura di protezione internazionale o ad altre forme di protezione, nonché durante il trattenimento amministrativo. Il Vademecum è stato adottato alla luce dell'art. 17, comma 1 del D.Lgs. 142/2015 secondo cui le misure di accoglienza devono tener conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne, con priorità per quelle in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali.

- prevedere che l'esito della valutazione sia trasmesso all'autorità accertante previo consenso del richiedente e reso disponibile all'autorità giudiziaria, con

le modalità previste dal comma 1, lett. *b)* dell'articolo in esame definendo la relativa disciplina.

Il Regolamento procedure dedica una intera Sezione (la IV) del Capo II alle garanzie particolari prevedendo la valutazione della necessità di garanzie procedurali particolari da parte del richiedente asilo (art. 20 e 21), la valutazione di garanzie particolari per i minori (art. 22) e per i minori non accompagnati (art. 23).

La **lettera *p)*** è volta a dare attuazione alla possibilità, prevista dal regolamento (art. 23, paragrafo 7), che il **rappresentante temporaneo del minore** possa essere autorizzato ad assistere il minore anche in fase di registrazione e formalizzazione della domanda, o a formalizzarla per suo conto.

Il criterio di cui alla **lettera *q)*** è volto ad applicare ai **minori stranieri non accompagnati** quanto disposto dai commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'articolo 10-*ter* del testo unico immigrazione, ai fini del reperimento di prove documentali disponibili o di altre indicazioni pertinenti relative all'**identità**, alla **cittadinanza** e alla **provenienza**, ossia agli elementi utili alla procedura di protezione internazionale, prevedendo la convalida del tribunale dei minorenni in composizione monocratica. Ciò in attuazione dell'articolo 25, paragrafo 1 del regolamento.

Le disposizioni del testo unico immigrazione sopra indicate sono quelle già citate dal criterio di delega di cui alla lettera *h)* dell'articolo in esame che prevedono che lo straniero irregolare ha l'obbligo di cooperare ai fini dell'accertamento dell'identità e di esibire gli elementi in suo possesso relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui ha soggiornato o è transitato, consentendo, quando è necessario per acquisire i predetti elementi, l'accesso ai dispositivi elettronici o digitali in suo possesso e che in caso di inottemperanza, il questore può disporre l'accesso immediato ai dati identificativi dei dispositivi elettronici ad eccezione della corrispondenza e a qualunque altra forma di comunicazione.
In proposito, si rileva che l'articolo 25, paragrafo 1 del regolamento, citato dalla lettera in commento, prevede che se emergono dubbi sul fatto che un richiedente sia o meno minore, si può procedere a un **accertamento multidisciplinare** che comprenda anche una valutazione psicosociale, per stabilirne l'età. Qualora i dubbi permangano come ultima istanza si può procedere, nel pieno rispetto della dignità della persona, ad una **visita medica** per accertare l'età (paragrafo 2). La visita medica è effettuata solo **previo consenso** dei richiedenti e dei genitori o dell'adulto responsabile (paragrafo 5). In caso di rifiuto di sottoporsi alla visita medica l'autorità accertante può decidere sulla domanda, e il rifiuto può essere considerato una presunzione relativa del fatto che il richiedente non sia un minore (paragrafo 6).

La **lettera *r)*** è volta ad individuare le autorità competenti all'**accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato (MSNC)** in relazione alle varie fasi della procedura di cui all'articolo 25 del Regolamento procedure (vedi lettera

q), prevedendo la preliminare valutazione dell'ente gestore del centro di prima accoglienza e dell'autorità di pubblica sicurezza.
Si prevede l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 19-*bis*, commi 1 e 3, del D.Lgs. 142/2015, e, per l'ipotesi di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati dell'art. 19-*bis*, comma 6-*ter* del medesimo D.Lgs, 142/2015.

La procedura di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati è regolata dall'articolo 19-*bis* del D.Lgs. n. 142/2015, che è stato introdotto dalla legge n. 47/2017 (art. 5) al fine di definire una procedura unica per l'intero territorio nazionale.
La procedura di identificazione prevede innanzitutto un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future (art. 19-*bis*, comma 1). Le modalità di svolgimento del colloquio del minore nelle strutture di prima accoglienza sono disciplinate con il recente D.P.C.M. 10 maggio 2024, n. 98.
Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. Se necessario ai fini dell'acquisizione del documento è consentito l'accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali possesso del minore. Competente per la convalida è il tribunale per i minorenni, che decide in composizione monocratica. Per verificare l'età dichiarata le autorità consultano il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 19-*bis*, commi 3, 3.1 e 3-*bis*). L'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare non deve essere richiesto nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale ovvero quando una possibile esigenza di protezione internazionale emerga. Sul punto, il D.L. n. 133 del 2023 ha stabilito che qualora il presunto minore venga condannato, ai sensi dell'articolo 495 c.p., per false dichiarazioni o attestazioni a pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o altrui, in relazione all'età dichiarata o accertata mediante documento anagrafico, la pena prevista per tale reato dal codice penale può essere sostituita con l'espulsione dal territorio nazionale.
Qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata dal presunto minore, è previsto che l'accertamento dell'età venga disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni mediante esami socio-sanitari (art. 19-*bis*, comma 4). L'articolo 19-*bis* stabilisce che l'accertamento socio-sanitario è condotto da professionisti adeguatamente formati, ove necessario alla presenza di un mediatore culturale, con modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del genere e del sesso, dell'integrità fisica e psichica della persona, e con garanzie per il presunto minore di informativa sulla procedura. Con disposizione del D.L. n. 133/2023 (art. 5, comma 1, lettera b), n. 2) si stabilisce che la procedura di accertamento socio-sanitario dell'età debba concludersi entro il termine di sessanta giorni a decorrere dalla data in cui tale accertamento è stato disposto dalla Procura della Repubblica.
L'interessato deve essere informato, in una lingua che possa capire e con l'ausilio di un mediatore culturale, tenendo conto del suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali

conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami (art. 19-*bis*, comma 5).
L'accertamento è effettuato ai sensi del Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati approvato il 9 luglio 2020 dalla Conferenza unificata.
Qualora, anche dopo l'accertamento permangano dubbi sulla minore età, questa è presunta ad ogni effetto di legge (art. 19-*bis*, comma 8).
Il provvedimento di attribuzione dell'età è emesso dal tribunale per i minorenni (art. 19-*bis*, comma 9).
Inoltre, il decreto-legge n. 133/2023 (art. 5, comma 1, lettera *b)*, n. 3) ha introdotto la possibilità per l'autorità di pubblica sicurezza, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati, di disporre, con immediatezza, in deroga al comma 5 dell'art. 19-*bis*, l'effettuazione di misurazioni antropometriche o di altri esami sanitari, inclusi quelli radiografici, al fine di determinare l'età, informando immediatamente la Procura della Repubblica presso il tribunale per la persona, la famiglia ed i minorenni, che ne autorizza l'attuazione in forma scritta ovvero, in casi di particolare urgenza, oralmente con successiva conferma scritta (comma 6-*ter* dell'art. 19-bis, D.lgs. n. 142/2015). La novella prevede, altresì, la redazione di un verbale delle attività poste in essere, che reca anche l'esito delle operazioni compiute con indicazione del margine di errore, e che deve essere notificato all'interessato (e al tutore ove nominato) e trasmesso all'autorità giudiziaria nelle quarantotto ore successive. Il verbale può essere impugnato davanti al tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie entro cinque giorni dalla notificazione.

Traduzione dei documenti

La **lettera *s)*** consente la traduzione dei soli documenti di interesse da parte di soggetti diversi dall'autorità accertante su incarico di quest'ultima, prevedendone il relativo pagamento con fondi pubblici. In caso di domanda reiterata il richiedente vi provvede invece a proprie spese.

Adozione dei provvedimenti unificati

La **lettera *t)*** prevede che la **decisione di rimpatrio**, conseguente al **rigetto della domanda** per inammissibilità, infondatezza o manifesta infondatezza ovvero al ritiro implicito o esplicito, o alla decisione di revoca della protezione internazionale, sia adottata contestualmente al provvedimento conclusivo del procedimento per il riconoscimento o la revoca della protezione internazionale e che tale decisione unica produca gli effetti del provvedimento di respingimento o dell'espulsione amministrativa; la predetta decisione può, dunque, essere immediatamente eseguita dalla competente autorità amministrativa, salvi gli effetti dell'impugnazione.

L'articolo 37 del Regolamento procedure prevede che, qualora la domanda di protezione sia respinta (per inammissibilità, infondatezza o manifesta infondatezza ovvero per ritiro implicito o esplicito), lo Stato membro emana una decisione di rimpatrio conforme alla direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (che ha introdotto l'istituto di rimpatrio volontario e assistito) e conforme al principio di non respingimento. La decisione di rimpatrio è emanata nell'ambito della decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale o come atto distinto. Se in forma di atto distinto, la decisione

di rimpatrio è emanata contestualmente alla decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale o successivamente senza indebito ritardo.

Inammissibilità, manifesta infondatezza e ritiro implicito della domanda

La **lettera *u)*** è volta a dare attuazione alle disposizioni del regolamento che disciplinano i presupposti in tema di **inammissibilità, manifesta infondatezza e ritiro implicito** della domanda di protezione internazionale.

In particolare si prevede che:

- la Commissione territoriale possa dichiarare **inammissibile** la domanda in presenza di una delle motivazioni previste dall'articolo 38, paragrafo 1 del regolamento, ossia:
  - un paese che non è uno Stato membro è considerato per il richiedente paese di primo asilo, salvo se è palese che il richiedente non vi sarà ammesso o riammesso;
  - un paese che non è uno Stato membro è considerato per il richiedente paese terzo sicuro, salvo se è palese che il richiedente non vi sarà ammesso o riammesso;
  - uno Stato membro diverso dallo Stato membro che esamina la domanda ha concesso al richiedente la protezione internazionale;
  - un giudice penale internazionale ha disposto la ricollocazione sicura del richiedente in uno Stato membro o in un paese terzo;
  - nei confronti del richiedente è stata emessa una decisione di rimpatrio e tale richiedente ha fatto domanda solo dopo sette giorni lavorativi dalla data in cui ha ricevuto la decisione di rimpatrio, a condizione che sia stato informato delle conseguenze della mancata domanda entro tale termine e che dalla scadenza di tale periodo non siano emersi nuovi elementi rilevanti
- la Commissione territoriale possa dichiarare **manifestamente infondata** la domanda se al momento della conclusione dell'esame si verifica una delle circostanze che, ai sensi dell'articolo 42, paragrafi 1 e 3, del regolamento procedure, consentono l'adozione della **procedura di esame accelerata**, ossia quando:
  - nel formalizzare la domanda ed esporre i fatti il richiedente ha sollevato soltanto questioni che non hanno alcuna pertinenza ai fini della possibilità di attribuirgli la qualifica di beneficiario di protezione internazionale;
  - il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti, contraddittorie, false o evidentemente improbabili;
  - si ritiene che il richiedente, dopo aver avuto la piena opportunità di dimostrare un valido motivo, abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi;
  - il richiedente fa domanda al solo scopo di ostacolare l'esecuzione di una decisione in merito al suo allontanamento dal territorio dello Stato membro;

- un paese terzo può essere considerato per il richiedente paese di origine sicuro;
- sussistono fondati motivi per considerare che il richiedente sia un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico o che il richiedente sia stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale;
- si tratta di una domanda reiterata che non sia inammissibile;
- il richiedente è entrato illegalmente nel territorio di uno Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e, senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità competenti o non ha fatto domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso;
- il richiedente è entrato legalmente nel territorio di uno Stato membro e, senza un valido motivo, non ha fatto domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle motivazioni della sua domanda; ciò non pregiudica la necessità di protezione internazionale che sorga fuori dal paese d'origine («sur place»); o
- il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20 %, tranne se l'autorità accertante valuti che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive.

- la Commissione territoriale dichiari che la domanda è **implicitamente ritirata**, senza sospensione della procedura, nei casi in cui il richiedente (41, paragrafo 1, lettere *a), b), c), d), e)* ed *f),* del regolamento procedure):
  - non ha formalizzato la domanda a norma dell'articolo 28 (entro 21 giorni dalla sua registrazione) pur avendo avuto una possibilità effettiva in tal senso;
  - rifiuta di collaborare e non comunica le proprie generalità, gli estremi del proprio documento o i propri dati biometrici;
  - rifiuta di comunicare il proprio indirizzo;
  - non ha partecipato al colloquio personale o, senza giusto motivo, ha rifiutato di rispondere alle domande durante il colloquio;
  - ha violato più volte gli obblighi di comunicazione con le autorità o non rimane a disposizione delle competenti autorità amministrative o giudiziarie;

- ha formalizzato la domanda in uno Stato membro diverso da quello di primo ingresso e non rimane in tale Stato in attesa della determinazione dello Stato membro competente o dell'attuazione della procedura di trasferimento.

Procedura accelerata e procedura di frontiera

La **lettera *v)*** reca i princìpi e criteri direttivi per recepire le disposizioni del regolamento in materia di procedura accelerata e di procedura di frontiera per l'esame del merito delle domande di protezione internazionale.

Per quanto riguarda la **procedura accelerata** (lett. *v)*, **n. 1)** si prevede che essa si applica ai **minori stranieri non accompagnati** nei casi previsti dall'articolo 42, paragrafo 3, lett. *a), b), c)* ed *e)* del regolamento.

L'art. 42, paragrafo 3, del regolamento prevede che la procedura d'esame accelerata può essere applicata ai minori non accompagnati soltanto se:

a) il richiedente proviene da un paese di origine sicuro;
b) sussistano fondati motivi per ritenerlo pericolo per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico o sia stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico;
c) il richiedente abbia presentato una domanda reiterata non inammissibile;
d) il richiedente abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità sull'identità e sulla cittadinanza presentando informazioni o documenti falsi;
e) il richiedente abbia la cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale sia, secondo gli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione europea, pari o inferiore al 20 per cento.

Inoltre (lett. *v)*, **n. 2)**, in caso di applicazione della **procedura di asilo alla frontiera** si deve dare priorità all'esame delle domande dei richiedenti che, in caso di decisione sfavorevole, abbiano maggiori possibilità di essere **rimpatriati** nel Paese di origine, nel Paese in cui avevano in precedenza dimora abituale, in un Paese terzo sicuro o in un Paese di primo asilo (come prescrive l'articolo 44, paragrafo 3, ultimo comma).

Il decreto legislativo n. 25/2008 ("decreto procedure") non contiene una definizione di «procedura accelerata», espressione con la quale pertanto si intende una procedura caratterizzata da termini ridotti, rispetto alla procedura generale o ordinaria, per l'adozione della decisione finale.
Ai sensi dell'articolo 28-bis del decreto procedure esistono due tipi di **procedure accelerate**.
La prima, contemplata al comma 1, comporta l'obbligo della Commissione territoriale per il diritto di asilo di adottare la decisione entro 5 giorni dal ricevimento della documentazione da parte della questura e si applica nei seguenti casi:
- domanda reiterata, ovvero presentata dopo che sia stata presa una decisione, senza addurre nuovi elementi: tale domanda è inammissibile ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. b);

- domanda presentata da straniero sottoposto a procedimento penale ovvero condannato, anche con sentenza non definitiva per alcuni gravi reati, la cui condanna preclude l'acquisizione dello status di rifugiato (articolo 12, comma 1, lettera c), del d. lgs. 251/2007) e della protezione sussidiaria (articolo 16, comma 1, lett. d-bis, D.Lgs. 251/2007). In presenza di questi reati per la procedura accelerata deve essere espletata previamente l'audizione del richiedente e devono ricorrere anche una delle gravi condizioni che consentono il trattenimento del richiedente nei centri di permanenza e rimpatrio di cui all'articolo 6, comma 2, lettere a), b) e c), del D.Lgs. n. 142/2015.

Il comma 2 dell'art. 28-bis del decreto procedure disciplina la procedura accelerata di 9 giorni che prevede entro 7 giorni l'audizione dell'interessato e la decisione entro i successivi 2 giorni.
Questa si applica alle seguenti fattispecie:

- domande presentate da richiedenti per i quali è stato disposto il trattenimento in un hotspot a seguito dell'attraversamento irregolare delle frontiere (art. 10-ter TUI) o in un centro di permanenza per i rimpatri (art. 14 TUI) a meno che non si tratti di persona sottoposta a procedimento penale, o condannata per i gravi reati di cui sopra, nel qual caso il termine è ridotto da nove a cinque giorni;
- domanda manifestamente infondata ex art. 28-ter del decreto procedure;
- domanda presentata dal richiedente dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento;
- domanda presentata da richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli;
- domanda presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro;
- richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura;
- richiedente che è entrato o si è trattenuto irregolarmente in Italia e ha presentato domanda di protezione internazionale, senza giustificato motivo, oltre il termine di novanta giorni dal suo ingresso in Italia.

In tutti i casi sopraelencati (e disciplinati ai commi 1 e 2 dell'articolo 28-*bis* del decreto procedure) è possibile ricorrere alla procedura accelerata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, quando la domanda è stata ivi presentata e la Commissione territoriale decide nel termine di sette giorni dalla ricezione della domanda.

Il **n. 3.1** riguarda l'**applicazione obbligatoria della procedura di asilo alla frontiera** (articolo 45 del Regolamento), i livelli di **capacità adeguata** e il relativo **limite annuo** (articoli da 46 a 50 del Regolamento). Si prevede che siano individuate, nell'ambito del Ministero dell'interno, una o più autorità competenti alle relative attività di **monitoraggio** dei livelli di capacità adeguata e di raggiungimento del limite massimo annuo di procedure di asilo e di rimpatrio da trattare alla frontiera, assicurando il raccordo e la consultazione, anche telematica, con il Ministero della giustizia. Inoltre (**n. 3.1**), devono essere disciplinate le procedure volte alla notifica e trasmissione delle informazioni alla Commissione europea per l'applicazione delle deroghe e del rispetto del connesso obbligo.

In questo contesto, vanno anche definiti i termini delle varie fasi della procedura di asilo alla frontiera, nel rispetto del termine massimo (di 12 settimane dalla data di registrazione della domanda) previsto dall'articolo 51, paragrafo 2, del Regolamento.

La Relazione tecnica precisa, al riguardo, che il monitoraggio delle presenze nei centri di accoglienza è già attivo nell'ambito del sistema informatico del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno (Sistema Unico Asilo) e che è in corso la collaborazione informatica tra il predetto sistema e quello del Ministero della giustizia.

L'articolo 45, paragrafo 1 del regolamento procedure prevede che uno Stato membro deve esaminare obbligatoriamente una domanda con procedura di frontiera quando questa è presentata a un valico di frontiera esterna o in una zona di transito nei seguenti casi:

- si ritiene che il richiedente, dopo aver avuto la piena opportunità di dimostrare un valido motivo, abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti, in particolare relativi alla sua identità o alla sua cittadinanza, che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, o sussistono evidenti motivi per ritenere che il richiedente abbia distrutto o comunque fatto sparire in malafede un documento d'identità o di viaggio per evitare l'accertamento della sua identità o cittadinanza;
- sussistono fondati motivi per considerare che il richiedente sia un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico degli Stati membri o che il richiedente sia stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale;
- il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20 %, tranne se l'autorità accertante valuti che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive.

Il Regolamento prevede una **capacità adeguata** in ciascuno Stato membro (in termini di accoglienza e risorse umane) per esaminare in dato momento un determinato numero di domande nell'ambito della procedura di frontiera e per procedere alla procedura di rimpatrio alla frontiera (articolo 3, n. 11). A livello dell'UE tale capacità adeguata è stata fissata a 30 000 (art. 46). La capacità adeguata di ciascuno Stato membro è stata stabilita dalla Commissione (articolo 47, paragrafo 1, comma 1) sulla base di una formula che tiene conto degli elementi seguenti (articolo 47, paragrafo 4):

- il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere
- gli arrivi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso
- i respingimenti su un periodo di tre anni

La Commissione, inoltre, fissa il **numero massimo di domande** che uno Stato membro è tenuto a esaminare con procedura di frontiera ogni anno. Tale numero massimo è pari a due volte il numero di capacità adeguata a decorrere dal 12 giugno 2026, tre volte a decorrere dal 13 giugno 2027 e quattro volte a decorrere dal 13 giugno 2028 (articolo 47, paragrafo 1, comma 2).

La Decisione di esecuzione (UE) 2024/2150 della Commissione, del 5 agosto 2024 ha fissato la capacità adeguate e il numero di domande da esaminare con la procedura di frontiera per ciascun Stato membro: tra il 12 giugno del 2026 e il 12 giugno del 2027 l'Italia dovrà esaminare (al massimo) 16.032 domande d'asilo con procedura di frontiera e dal 13 giugno 2027 al 14 ottobre 2027, 24.048 domande di asilo.

La **lettera *z)*** stabilisce che il legislatore delegato introduca le deroghe al diritto di permanere nel territorio dello Stato in caso di domanda reiterata previste in via facoltativa dal regolamento.

L'articolo 56 del regolamento procedure, fatto salvo il principio di non respingimento, consente agli Stati membri di prevedere un'eccezione al diritto di rimanere nel loro territorio nei seguenti casi:

- una prima domanda reiterata sia stata formalizzata, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione che comporterebbe l'imminente allontanamento del richiedente dallo Stato membro in questione, e non sia ulteriormente esaminata in quanto non rechi nuovi elementi;
- in un qualsiasi Stato membro sia fatta una seconda o ulteriore domanda reiterata dopo l'adozione di una decisione definitiva che ha respinto la domanda reiterata precedente per inammissibilità o per infondatezza o manifesta infondatezza.

Paesi di origine sicuri e Paesi terzi sicuri

La **lettera *aa)*** è volta a disciplinare i concetti di Paese di origine sicuro e Paese terzo sicuro a livello nazionale prevedendo di:

- mantenere le disposizioni concernenti la designazione, a livello nazionale, di Paesi di origine sicuri (conformemente all'articolo 61 del Regolamento);
- disciplinare la procedura di designazione, a livello nazionale, di Paesi terzi sicuri diversi da quelli designati dall'Unione europea (in linea con l'articolo 59 del Regolamento)

Il concetto di "Paese di origine sicuro", ai fini della semplificazione dell'esame della domanda di asilo, è previsto (in via facoltativa) a livello comunitario dalla direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale ("direttiva procedure").
La direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano dal D.Lgs. 142/2015 - che ha modificato il D.Lgs. 25/2008 di attuazione della prima direttiva procedure del 2005 – senza tuttavia attivare il meccanismo di Paese di origine sicuro. Tre anni dopo il D.L. 113/2018 ha recepito questo specifico profilo, relativo all'individuazione dei Paesi di origine sicuri. A tal fine ha modificato il citato D.Lgs. 25 del 2008.

Nella versione originaria del D.L. 113/2018 si prevedeva che l'individuazione dei Paesi di origine sicuri fosse demandata a un decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia.
In conformità a tali previsioni, è intervenuto il decreto ministeriale del 7 maggio 2024, con l'indicazione puntuale dei Paesi di origine sicuri.
Il D.L. 158/2024 ha innovato tale procedura provvedendo a definire direttamente un elenco di Paesi di origine sicura mediante una puntuale loro enumerazione, da aggiornare con atto normativo del pari primario. Il D.L. 23 ottobre 2024, n. 158 è stato abrogato dal D.L. 145/2024 e il suo contenuto è confluito nel medesimo D.L. 145.

Con il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, la direttiva 2013/32/UE è stata sostituita dal regolamento (UE) 2024/1348 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione.
Il testo intende sostituire le diverse procedure attualmente applicate negli Stati membri con un'unica procedura semplificata. Introduce, fra l'altro, una procedura di frontiera obbligatoria tesa a valutare rapidamente alle frontiere esterne dell'UE l'eventuale infondatezza o inammissibilità delle domande di asilo.
Il regolamento stabilisce inoltre norme armonizzate per la designazione dei Paesi sicuri.

In particolare, l'articolo 61 ("concetto di Paese di origine sicuro") prevede che "un Paese terzo può essere designato Paese di origine sicuro a norma del presente regolamento soltanto se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono persecuzioni quali definite all'articolo 9 del regolamento (UE) 2024/1347, né alcun rischio reale di danno grave quale definito all'articolo 15 di tale regolamento".
Viene precisato inoltre che "la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili".
I Paesi terzi saranno designati Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione (art. 62).

Tuttavia, il considerando 81 precisa che "la designazione dei Paesi di origine sicuri e dei Paesi terzi sicuri a livello dell'Unione dovrebbe permettere di superare alcune divergenze tra gli elenchi nazionali dei Paesi sicuri. Sebbene sia opportuno che gli Stati membri conservino la facoltà di applicare o introdurre norme legislative che consentano di designare a livello nazionale Paesi terzi diversi da quelli designati Paesi terzi sicuri o Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, tale designazione o elenco comune dovrebbe garantire l'applicazione uniforme dei concetti da parte di tutti gli Stati membri nei confronti dei richiedenti il cui paese di origine è designato o per i quali esiste un paese terzo sicuro. In tal modo si dovrebbe favorire la convergenza nell'applicazione delle procedure, contribuendo altresì a scoraggiare i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale".

Il Regolamento, come del resto la direttiva procedure, distingue il concetto di "Paese di origine sicuro" da quello di "Paese terzo sicuro". Un Paese terzo può essere considerato Paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se questi ha la cittadinanza di quel Paese o è un apolide che in precedenza aveva dimora abituale in quel Paese. Mentre, un Paese terzo sicuro (art. 59) è un Paese nel quale un richiedente non cittadino ha la possibilità di richiedere e, se sono soddisfatte le condizioni, di ricevere una protezione effettiva. Anche i Paesi terzi sicuri saranno designati a livello dell'Unione.

Per l'ordinamento italiano, ai sensi dell'articolo 2-bis del D.Lgs. 25/2008 sono considerati Paesi di origine sicuri: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia (comma 1, come modificato dal D.L. 158/2024). Tale elenco ricalca quello riportato dal decreto del Ministro degli affari esteri del 2024 sopra citato, con l'espunzione di tre Paesi, Camerun, Colombia, Nigeria, per i quali sono stati ravvisati elementi di criticità.
L'elenco è aggiornato periodicamente con atto avente forza di legge ed è notificato alla Commissione europea. A tal fine, il Consiglio dei ministri, entro il 15 gennaio di ciascun anno, trasmette al Parlamento una relazione, nella quale riferisce sulla situazione dei Paesi inclusi nell'elenco vigente e di quelli dei quali intende promuovere l'inclusione.
L'ultima relazione riferita al 2024 è stata trasmessa alle Camere il 1° aprile 2025 (Doc. CCXXXIX, n. 1).

Procedure di revoca

La **lettera *bb)*** è volta a dare attuazione alle norme del regolamento che consentono, a determinate condizioni, di concludere i casi senza adottare provvedimenti di revoca.

L'articolo 66, paragrafo 6, del regolamento prevede che la procedura di revoca della protezione internazionale non si applicano se l'interessato:

- rinuncia espressamente a essere riconosciuto come beneficiario di protezione internazionale;
- è divenuto cittadino di uno Stato membro; o
- ha successivamente ottenuto la protezione internazionale in un altro Stato membro.

In presenza di tali condizioni, gli Stati membri concludono i casi conformemente al loro diritto nazionale. Tale conclusione non deve assumere necessariamente la forma di una decisione, ma è registrata almeno nel fascicolo del richiedente unitamente all'indicazione della relativa base giuridica.

Ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 1, gli Stati membri possono prevedere nel loro diritto nazionale che i casi di cui all'articolo 66, paragrafo 6, non siano oggetto di impugnazione.

Procedura di impugnazione

La **lettera *cc)*** reca i principi e criteri direttivi relativi alle procedure di **impugnazione dei provvedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale** o della protezione sussidiaria, al fine di garantire snellezza, concentrazione ed effettività della tutela nei confronti dei richiedenti asilo.

Tali criteri sono volti a dare attuazione al Capo V del regolamento procedure, composto dagli articoli 67, 68 e 69.
Il capo V della direttiva procedure si compone di 3 articoli.
L'art. 67 sancisce il diritto ad un **ricorso effettivo** dinanzi a un giudice a favore del richiedente e della persona soggetta a revoca della protezione internazionale avverso le seguenti decisioni: rigetto per inammissibilità, per infondatezza o manifesta infondatezza (ai fini sia dello status di rifugiato sia della protezione sussidiaria), per ritiro implicito, revoca della protezione internazionale, rimpatrio conseguente alle predette decisioni (quest'ultima viene impugnata insieme alla decisione da cui discende, ovvero separatamente se emanata con atto distinto). È riconosciuta la legittimazione a ricorrere anche alla persona ammissibile alla protezione sussidiaria avverso la decisione che considera infondata la domanda ai fini dello status di rifugiato. Per essere considerato effettivo, il ricorso postula l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto, almeno da parte del giudice di primo grado. L'art. 67 detta norme specifiche circa le traduzioni, il servizio di interpretariato e i termini per l'esame del ricorso (su cui v. *infra*).
L'art. 68 stabilisce il **principio dell'automatica sospensione degli effetti della decisione di rimpatrio** fino alla scadenza del termine entro il quale il richiedente o la persona soggetta a revoca della protezione internazionale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo e, in tal caso, nelle more dell'esito del ricorso (ad eccezione di taluni casi di rigetto della domanda per infondatezza o manifesta infondatezza, inammissibilità, ritiro implicito, domanda reiterata o revoca della protezione internazionale. In tali casi il giudice può comunque autorizzare il ricorrente, su sua istanza a rimanere nel territorio degli Stati membri nelle more dell'esito del ricorso). Il richiedente o la persona soggetta a revoca della protezione internazionale che impugnano ulteriormente la decisione scaturita dalla prima o da ulteriore impugnazione non hanno diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro, fatta salva la possibilità per il giudice di consenta la permanenza ove invocato il principio di non respingimento.
L'art. 69 dispone che gli Stati membri debbano stabilire **termini ragionevoli** per l'esame di un ricorso effettivo da parte del giudice.

Innanzitutto, la delega si propone di **rivedere il sistema della competenza delle sezioni specializzate** in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, prevedendone il riordino, sia dal punto di vista della competenza territoriale che di quella per materia, per ciò che concerne i **provvedimenti adottati nell'ambito delle procedure di frontiera** (**n. 1**). Per una descrizione delle procedure di frontiera si veda la lettera *v)*, dell'articolo in esame.

Le **sezioni specializzate** in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea sono state istituite dal decreto-legge n. 13/2017 presso ciascun tribunale ordinario del luogo nel quale hanno sede le corti

d'appello. Esse hanno competenza esclusiva in alcune materie, tra le quali, per quanto qui d'interesse, sui ricorsi aventi ad oggetto i provvedimenti di diniego della protezione internazionale e umanitaria adottati dalle Commissioni territoriali.

Il legislatore delegato dovrà infatti tenere conto dei **luoghi designati** ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. *b)*, del disegno di legge in esame - ovvero quei luoghi, generalmente ubicati presso le frontiere esterne dello Stato o nelle loro vicinanze (secondo quanto disposto dall'art. 8 del regolamento (UE) 2024/1356, c.d. «regolamento accertamenti alle frontiere esterne») nei quali eseguire gli accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi (v. scheda art. 14, *supra*).

Nell'ambito di tale revisione, il legislatore delegato dovrà prevedere una **competenza esclusiva per materia** e una **competenza territoriale differenziata**, per i procedimenti di **impugnazione dei provvedimenti adottati nell'ambito della procedura di frontiera**, competenza che può eventualmente essere estesa anche a più distretti di corte d'appello (**n.1**).

Sempre con riguardo all'**impugnazione dei provvedimenti adottati nell'ambito della procedura di frontiera**, la delega prevede altresì:

- l'istituzione di **ruoli specializzati,** all'interno delle sezioni specializzate, **cui attribuire esclusivamente la trattazione di tali procedimenti** (**n. 2**);
- l'individuazione dei **giudici** delle sezioni specializzate **incaricati esclusivamente di occuparsi di tali ricorsi** (**n. 3.1**), dei quali deve essere garantito l'**avvicendamento periodico** (**n. 3.2**). I criteri per procedere all'individuazione dei giudici e per assicurarne l'avvicendamento sono determinati con apposita delibera del CSM, adottata con la medesima procedura prevista dall'art. 7-*bis* del regio decreto n. 12/1941 (ordinamento giudiziario) per la formazione delle tabelle degli uffici giudicanti (**n. 3**).

Ai sensi del citato art. 7-bis, commi 1 e 3, le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura sono assunte sulla proposta del Primo presidente della Corte di cassazione o dei presidenti delle corti di appello, sentiti il Consiglio direttivo della Corte di cassazione o i consigli giudiziari, valutate le eventuali osservazioni formulate dal Ministro della giustizia.

Sul nuovo sistema delineato dalla delega in ordine alla trattazione dei procedimenti di impugnazione dei provvedimenti adottati attraverso la **procedura di frontiera**, la relazione illustrativa precisa che la formazione di ruoli composti esclusivamente dalle procedure di frontiera, gestiti da un numero ristretto di magistrati della sezione specializzata, è funzionale a «**garantire l'evasione di tali procedure nei tempi imposti dalla normativa europea** (12 settimane). Il modello organizzativo così concepito richiede, quale meccanismo di compensazione, una durata limitata dell'assegnazione esclusiva, secondo tempi e modalità che verranno determinati dal CSM. Si evita così la compromissione del benessere lavorativo per il singolo magistrato (in rapporto ad una massa di procedimenti tutti caratterizzati da elevata urgenza) e si assicura, nel contempo,

la specializzazione di tutti i componenti della sezione, così contribuendo all'efficienza delle procedure di frontiera.»

Per quanto riguarda i **termini** procedimentali, la delega è volta a:

- stabilire i **termini per l'impugnazione delle decisioni dell'autorità accertante**, secondo quanto previsto dall'art. 67, par. 7, del regolamento procedure (**n. 4**);

Ai sensi della citata disposizione, lo Stato può porre un termine generale compreso tra le 2 settimane e 1 mese, ridotto tra i 5 e i 10 giorni in caso di decisione di rigetto della domanda per inammissibilità, per ritiro implicito, per infondatezza o per manifesta infondatezza)

- definire il **termine** entro il quale il richiedente o la persona soggetta a revoca della protezione internazionale può **chiedere l'autorizzazione a rimanere nel territorio nelle more dell'esito del ricorso** presentato (fissato in almeno 5 giorni dalla data in cui è stata loro notificata la decisione ai sensi dell'art. 68, par. 5, lett. *a)*, del regolamento procedure) (**n. 7**);
- stabilire i **termini di durata** complessiva e delle singole fasi **del procedimento di impugnazione** che siano, ai sensi dell'art. 69 del regolamento procedure, **ragionevoli** e idonei a garantire un esame adeguato e completo del ricorso (**n. 9**);
- determinare le **conseguenze derivanti dal mancato rispetto**, da parte del giudice, **dei termini** fissati **per l'impugnazione dei provvedimenti** adottati nell'ambito della **procedura di frontiera**, che hanno carattere prioritario (**n. 9**).

Si ricorda in proposito che l'art. 51 del regolamento procedure fissa dei termini più stringenti per tale tipo di procedure, che devono essere completate entro le 12 settimane dalla registrazione della domanda – prorogabili a 16 nel caso di trasferimento da altro Stato; tale termine massimo comprende, ai sensi del citato art. 51, par. 2, anche l'esame del ricorso giurisdizionale e della richiesta per ottenere l'autorizzazione a rimanere nel territorio dello Stato nelle more dell'esito del ricorso)

In materia di **disciplina sostanziale delle impugnazioni**, la delega stabilisce i seguenti principi direttivi:

- inappellabilità della **decisione di primo grado**, **ricorribile** esclusivamente per **motivi di legittimità**, entro un termine ragionevole (**n. 12**);
- riconoscimento, a favore delle autorità pubbliche, della possibilità di impugnare le decisioni amministrative o giudiziarie, secondo quanto previsto dall'articolo 70 del regolamento procedure (**n. 11**).

La delega prevede inoltre una serie di misure finalizzate a **semplificare il procedimento** quali:

- una generale revisione della disciplina del procedimento giudiziario, con eventuale modifica dei **termini endoprocessuali** (**n. 5**);
- la **composizione monocratica** dell'autorità giudiziaria di primo grado (**n. 5**), ad esclusione dei procedimenti riguardanti i **minori** stranieri **non accompagnati**, decisi dalla sezione specializzata in **composizione collegiale** (**n. 10**);
- l'**abolizione del reclamo avverso i provvedimenti di sospensione** della decisione amministrativa adottata nell'ambito della procedura di frontiera (**n. 5**);
- la previsione di **forme semplificate di decisione** (**n. 5**).

Ulteriori criteri direttivi prevedono che:

- siano individuate misure adeguate, anche transitorie, di carattere ordinamentale e processuali, volte a favorire l'**eliminazione dell'arretrato** (**n. 6**);
- **il richiedente**, in caso di reiterazione della domanda, **non abbia diritto di rimanere** nel territorio dello Stato, neanche fino alla decisione del giudice sull'istanza di sospensione del provvedimento amministrativo a lui avverso, se vi sia motivo di ritenere che l'impugnazione sia stata presentata al fine esclusivo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione di rimpatrio, fermo restando il rispetto del principio di non respingimento (v. art. 68, par. 6, del regolamento) (**n. 8**). Per una ricostruzione di tal principio di veda la lett. *i)* dell'articolo in esame.

In ordine alla quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione della delega relativa al riordino delle competenze delle sezioni specializzate e alla revisione della disciplina del procedimento di impugnazione di cui alla lettera *cc)*, nella relazione tecnica si afferma che **la materia** «data la sua complessità, **non permette, allo stato, di determinarne preventivamente gli effetti finanziari**, la cui quantificazione sarà effettuata in sede di adozione dei decreti legislativi sulla base delle specifiche scelte attuative operate».

Articolo 12
(Principi e criteri direttivi per l'adeguamento dell'ordinamento interno al Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i Regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il Regolamento (UE) n. 604/2013)

L'**articolo 12** stabilisce ulteriori principi e criteri direttivi a cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega per l'attuazione del Regolamento Gestione Asilo e Migrazione.
Nello specifico, si tratta dei seguenti:
- **individuare l'autorità competente** a determinare lo Stato responsabile dell'esame di una domanda di asilo e le connesse attività, a fornire informazioni al richiedente sull'applicazione del Regolamento, sui suoi diritti e sui suoi obblighi; ad effettuare il colloquio personale e altresì **l'autorità competente ad esercitare la clausola discrezionale di sovranità** ai sensi dell'articolo 35 del Regolamento**;**
- **individuare l'autorità competente a fornire annualmente alla Commissione europea le informazioni per la relazione annuale** sull'asilo e la migrazione, relative alla situazione migratoria complessiva, alle pressioni migratorie e all'eventuale sussistenza di una situazione migratoria significativa;
- prevedere **modalità di accertamento dell'identità** del richiedente mediante la raccolta di dati biometrici;
- disciplinare il **servizio di orientamento legale gratuito**;
- adottare le **disposizioni procedurali e tecniche** per svolgimento del **colloquio personale** e assicurare la presenza di un'interprete o mediatore culturale;
- disciplinare il **procedimento di ricorso** contro un provvedimento di trasferimento;
- definire il **rischio di fuga** e disciplinare il **trattenimento**;
- prevedere la **disciplina relativa al trasferimento**;
- prevedere specifiche **garanzie per i minori** nell'ambito delle procedure di determinazione dello Stato membro responsabile.

L'**articolo 12** reca i principi e i criteri direttivi specifici che il Governo è tenuto ad osservare, oltre a quelli previsti dagli articoli 8 e 11 del provvedimento in commento, nell'esercizio della delega di cui all'articolo 8, comma 1, lett. *b)*, n. 4), ai fini dell'attuazione del Regolamento (UE) 2024/1351, c.d. Regolamento Gestione Asilo e Migrazione (v. *box* in calce).
In particolare, si tratta di:

a) **individuare l'autorità competente a determinare lo Stato responsabile** dell'esame di una domanda di protezione internazionale e le connesse

attività, nonché l'**autorità competente**, ai sensi dell'articolo 19 del Regolamento, a **fornire al richiedente informazioni** sull'applicazione del medesimo Regolamento, sui suoi diritti e sugli obblighi relativi alle restrizioni alla sua circolazione e alla cooperazione con le autorità competenti e sulle conseguenze dell'inosservanza e, infine, **l'autorità competente**, ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento, ad **effettuare un colloquio personale** con il richiedente ai fini della procedura di determinazione dello Stato membro competente, ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento; nonché l'autorità competente ad esercitare la clausola discrezionale di sovranità, ai sensi dell'articolo 35 del medesimo Regolamento, in virtù della quale uno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di asilo anche qualora non sia lo Stato competente in base ai criteri stabiliti dal Regolamento stesso;

La relazione tecnica conferma l'assetto vigente chiarendo che l'autorità competente ai sensi della lett. *a)* è l'Unità Dublino, istituita presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Il potere discrezionale previsto dall'art. 35 del Regolamento è già esercitato dalla medesima Unità.
Con riguardo al colloquio personale, questo è effettuato con il richiedente protezione internazionale al fine di agevolare la procedura di determinazione dello Stato membro competente. Il colloquio consente inoltre al richiedente di comprendere correttamente le informazioni ricevute in conformità dell'articolo 19 del Regolamento (v. *infra*).
Per quel che concerne, invece, la presa in carico, si tratta della richiesta di prendere in carico il richiedente effettuata da parte dello Stato membro in cui è registrata per la prima volta una domanda di protezione internazionale e che ritiene che un altro Stato membro sia competente per l'esame della stessa, rivolta a quest'ultimo Stato membro, entro due mesi dalla data di registrazione della domanda. Gli Stati membri danno priorità alle richieste presentate sulla base degli articoli da 25 a 28 e dell'articolo 34 relativi ai criteri di gestione (v. *infra*).

b) **individuare l'autorità competente** per ottemperare all'obbligo stabilito all'articolo 9, paragrafo 7 del Regolamento per il quale gli Stati membri forniscono entro il 1° giugno di ogni anno le **informazioni**, previste dall'articolo 10 del Regolamento, per valutare la situazione migratoria complessiva, le pressioni migratorie, il rischio di pressioni migratorie o una situazione migratoria significativa, ai fini della **relazione annuale sull'asilo e la migrazione**, che valuta la situazione in materia di asilo, accoglienza e migrazione nei 12 mesi precedenti e gli eventuali sviluppi adottata dalla Commissione europea;
c) in attuazione dell'articolo 17, paragrafo 3, del Regolamento, a norma del quale il richiedente è tenuto a cooperare pienamente con le autorità competenti degli Stati membri nella raccolta dei dati biometrici presentando e comunicando quanto prima tutti gli elementi e le informazioni di cui dispone ai fini della determinazione dello Stato membro competente, anche

presentando i propri documenti di identità, se ne è in possesso, **prevedere** che al richiedente si applichino le disposizioni di cui al comma 2- *bis* e 2-*ter* dell'articolo 10-*ter* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (recante il Testo unico sull'immigrazione), introdotti dall'articolo 12 del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, relative alle **modalità di accertamento dell'identità** dello straniero rintracciato in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorso nel corso di operazioni di salvataggio in mare;

In particolare, il comma 2-*bis* sopramenzionato dispone l'obbligo per lo straniero di cooperare ai fini dell'accertamento dell'identità e di esibire o di produrre gli elementi in suo possesso relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui ha soggiornato o è transitato, consentendo, quando è necessario per acquisire i predetti elementi, l'accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali in suo possesso. In caso di inosservanza, il comma 2-*ter*, prevede la possibilità del questore di disporre che gli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza procedano all'accesso immediato ai dati identificativi dei dispositivi elettronici e delle eventuali schede elettroniche o digitali in possesso dello straniero, nonché ai documenti, anche video o fotografici, contenuti nei medesimi dispositivi o supporti elettronici o digitali. Il questore può comunque disporre di tali strumenti al solo fine di acquisire gli elementi identificativi di cui al 2-*bis*. In ogni caso è vietato l'accesso alla corrispondenza e a qualunque altra forma di comunicazione. Inoltre l'interessato è avvisato del diritto di assistere a tali operazioni alla presenza di un mediatore culturale. Il verbale delle operazioni compiute è trasmesso entro quarantotto ore al giudice di pace che decide nel medesimo tempo sulla convalida con provvedimento motivato.

d) **disciplinare il servizio di orientamento legale gratuito**, di cui all'articolo 21, paragrafi 3,5 e 7, del Regolamento, secondo quanto previsto per gli esami della domanda di protezione internazionale dall'articolo 11, comma 1, lett. *n)*, del provvedimento in commento alla cui relativa scheda di rinvia per approfondimenti;
e) **adottare le disposizioni procedurali e tecniche** per consentire, ove giustificato dalle circostanze, lo **svolgimento del colloquio personale** in videoconferenza, garantendo l'idoneità delle strutture e delle attrezzature così come disposto dall'articolo 22, paragrafi 5 e 6, del Regolamento;
f) **prevedere** durante il colloquio personale di cui sopra, nel rispetto dell'articolo 22 del Regolamento, la **presenza dell'interprete o del mediatore culturale** e, nel caso di minore, del rappresentante o tutore di cui all'articolo 23 del Regolamento;
g) ai sensi dell'articolo 43 del Regolamento, per quel che concerne i **mezzi di ricorso contro una decisione di trasferimento, prevedere**:
    1) che tale ricorso possa essere proposto esclusivamente per i motivi di cui al paragrafo 1, secondo comma, del sopracitato articolo 43 cioè: se il trasferimento possa comportare per l'interessato un rischio effettivo di **trattamento inumano o degradante**; se vi siano circostanze successive alla decisione e determinanti per la **corretta**

applicazione del Regolamento stesso; se siano stati violati gli articoli da 25 a 28 se si tratta quindi di **minori non accompagnati o familiari del richiedente** e l'articolo 34, nel caso di **persone prese in carico** a norma nel rispetto dell'obbligo di cui all'articolo 36, paragrafo 1, lett. *a)*;

2) che, nel rispetto del paragrafo 2 dell'articolo 43, vengano **fissati i termini per l'esercizio del diritto al ricorso** di **almeno una settimana** e di **non più di tre settimane** dalla notifica di decisione di trasferimento;
3) che l'**autorità giudiziaria competente** a conoscere di tali ricorsi sia la medesima prevista dall'articolo 11, comma 1, lett. cc), nn. 1) e 2), del provvedimento in commento per quel che concerne i procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale (per approfondimenti si rinvia comunque alla relativa scheda di lettura);
4) la **disciplina relativa al procedimento giudiziario** e che il tribunale giudichi in composizione monocratica;
5) che il **diritto di chiedere la sospensione degli effetti** della decisione di trasferimento sia esercitato con il ricorso introduttivo, a pena di decadenza;
6) che il **trasferimento sia sospeso** fino all'adozione della decisione sulla prima richiesta di sospensione e che quest'ultima decisione, da adottarsi entro un mese, non sia ulteriormente impugnabile;
7) che la **decisione di primo grado sia ricorribile** esclusivamente per **motivi di legittimità** entro un termine ragionevole;
8) che venga assicurata al richiedente sia l'**assistenza linguistica**, come previsto dal paragrafo 4 dell'articolo 43 del Regolamento, sia l'assistenza e rappresentanza legale gratuita ai sensi della vigente normativa nazionale;

Per quel che concerne il trasferimento si tratta della ricollocazione del richiedente protezione internazionale verso lo Stato competente a seguito della procedura di determinazione sulla base dei criteri di cui al Capo II del Regolamento (v. *box* in calce).

h) in attuazione dell'articolo 2, paragrafo 1, n. 18, del Regolamento, **definire il rischio di fuga** sulla base di motivi e circostanze specifici, secondo quanto previsto dall'articolo 6-*ter*, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 e dall'articolo 13, comma 4-*bis*, del già citato d.lgs. n. 286/1998, e prevedere il trattenimento dei richiedenti sottoposti alla procedura stabilita dallo stesso regolamento nei casi e con le modalità previste dall'articolo 44, paragrafi 2 e 4, del medesimo regolamento, disciplinando:
    1) la **durata del trattenimento** ai fini del trasferimento;
    2) i **presupposti per l'applicazione del trattenimento** in conformità all'articolo 44, paragrafi 1 e 2;

3) il **raccordo con le disposizioni in materia di trattenimento** di cui agli articoli 10, 11, 12 e 13 della direttiva (UE) 2024/1346 (c.d. Direttiva Accoglienza), tenuto conto, in particolare, delle esigenze specifiche e delle situazioni di incompatibilità con il trattenimento ai sensi dell'articolo 13 della medesima direttiva.

Relativamente alla normativa nazionale sopra citata, l'articolo 6-*ter*, comma 2, del d.lgs. n. 142/2015 stabilisce che il notevole rischio di fuga sussiste quando il richiedente si sia sottratto a un primo tentativo di trasferimento, ovvero qualora ricorrano almeno due delle seguenti circostanze: mancanza di un documento di viaggio; mancanza di un indirizzo affidabile; inadempimento all'obbligo di presentarsi alle autorità competenti; mancanza di risorse finanziarie; il richiedente ha fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità anche al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione. A norma dell'articolo 13, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 286/1998, invece, il rischio di fuga si configura qualora ricorra almeno una delle seguenti circostanze da cui il prefetto accerti, caso per caso, il pericolo che lo straniero possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione: mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità; mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato; avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità; avere violato anche una delle misure previste dal comma 5-*bis* del medesimo articolo che consistono nell'obbligo di consegnare il passaporto o documento equipollente, nell'obbligo di dimora e nell'obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente.

i) **individuare le disposizioni per la disciplina del trasferimento del richiedente dal territorio nazionale allo Stato membro competente**, in attuazione dell'articolo 46 del Regolamento e, per quanto riguarda le esigenze di natura sanitaria, dell'articolo 50, paragrafo 1, del medesimo Regolamento, tenuto conto dei princìpi e delle sequenze operative per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio e inserite nel sistema di protezione e di accoglienza.

L'articolo 46 del Regolamento regola il trasferimento del richiedente, che avviene conformemente al diritto nazionale dello Stato membro che vi provvede, verso lo Stato membro competente, da effettuarsi previo coordinamento tra gli Stati interessati e entro sei mesi dalla richiesta o conferma della presa o ripresa in carico, o dalla decisione definitiva sul ricorso. È prevista una corsia prioritaria per i trasferimenti connessi alle richieste fondate sui già citati articoli 25-28 e 34, mentre per le ricollocazioni valgono i termini dell'articolo 67, paragrafo 11, ovvero entro quattro settimane dalla conferma da parte dello Stato di ricollocazione o dalla decisione definitiva su un ricorso o una revisione di decisione di trasferimento con effetto sospensivo.
I trasferimenti sotto scorta o con partenza controllata devono svolgersi nel rispetto della dignità e dei diritti fondamentali. Lo Stato che trasferisce può rilasciare un

lasciapassare, secondo modello adottato dalla Commissione, e lo Stato membro competente deve confermare l'arrivo dell'interessato.
Se il trasferimento non avviene nei termini, la competenza si trasferisce allo Stato membro che ha disposto il trasferimento, con possibili proroghe in caso di detenzione, fuga o ostacolo intenzionale. In caso di trasferimento erroneo o di decisione riformata, lo Stato che ha eseguito il trasferimento deve riprendere in carico la persona. La Commissione definisce infine procedure uniformi di consultazione e scambio informativo tra Stati membri.

Con riferimento alle persone portatrici di vulnerabilità, il provvedimento in esame richiama i princìpi e le sequenze operative, che come detto sono articolate nelle fasi di rilevazione, *referral* e presa in carico, già definiti nel sistema nazionale di protezione e accoglienza. Tale sequenza si raccorda con quanto previsto dall'articolo 50, paragrafo 1, del Regolamento, in virtù del quale lo Stato membro che effettua il trasferimento è tenuto a trasmettere allo Stato competente le informazioni disponibili sulle esigenze specifiche della persona, incluse, quando necessario, quelle sanitarie, tramite un certificato sanitario comune. Lo Stato membro competente deve a sua volta assicurare un'adeguata presa in carico, garantendo le cure essenziali.
La relazione tecnica precisa che il Ministero della salute è competente per la trasmissione dei dati sanitari.

- ***Regolamento Gestione Asilo e Migrazione***

Il Regolamento in commento abroga il Regolamento (UE) n. 604/2013 a decorrere dal 1° luglio 2026 (art. 83) e stabilisce un nuovo quadro comune basato su un approccio globale per gestire l'asilo e la migrazione in modo integrato e strategico basandosi sul **principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità**, di cui all'articolo 80 TFUE (art. 3).

In particolare il **nuovo meccanismo di solidarietà** modifica i criteri sui quali si basa il sistema di Dublino per l'individuazione dello Stato membro competente per il trattamento di una domanda di asilo, tra cui principalmente quello del primo paese di ingresso.

Tra i pilastri della riforma si evidenziano poi l'introduzione di una **pianificazione strategica** sia a livello nazionale che europeo e di un **ciclo annuale di gestione della migrazione** (v. *infra*).

Più nel dettaglio, il sistema introdotto dal Regolamento mira in primo luogo a garantire l'applicazione e la coerenza tra le componenti interne ed esterne della politica migratoria.

In particolare, le **componenti interne** (art. 4) sono individuate nella gestione efficace delle frontiere esterne, nell'accesso a procedure di asilo rapide ed eque, nella determinazione dello Stato competente, nella prevenzione dei movimenti non autorizzati, nelle condizioni di accoglienza adeguate e in una gestione efficace dei rimpatri. Le **componenti esterne** (art. 5) riguardano, invece, la promozione di partenariati con paesi terzi per gestire le cause della migrazione, la promozione di percorsi legali, il contrasto al traffico di esseri umani e il miglioramento dei meccanismi di riammissione e reintegrazione.

A tal fine il Regolamento stabilisce degli **obblighi in capo agli Stati membri** (art. 6), tra cui l'istituzione di sistemi nazionali efficienti, l'assegnazione di risorse adeguate,

l’applicazione rapida delle norme sulla competenza e la fornitura di sostegno effettivo ad altri Stati membri sotto forma di contributi di solidarietà.

Il Regolamento, poi, introduce la **Pianificazione strategica a livello nazionale ed europeo** prevedendo un approccio strategico a due livelli. In primo luogo, infatti, ogni Stato membro deve dotarsi di una **Strategia nazionale** (art. 7) per garantire la capacità di attuare efficacemente il proprio sistema di gestione dell'asilo e della migrazione includendo misure preventive, pianificazione di emergenza e informazioni sull'attuazione dei principi di solidarietà. In secondo luogo, il Regolamento prevede l’adozione della **Strategia europea quinquennale per la gestione dell'asilo e della migrazione** della Commissione europea (art. 8), basata sulle strategie nazionali fissando il termine entro il 12 dicembre 2025. La Commissione ha adottato la Strategia il 29 gennaio 2026.

È previsto, poi, un **ciclo annuale di gestione della migrazione** volto a creare prevedibilità e a consentire una risposta tempestiva.

Le fasi di tale ciclo prevedono in primo luogo la pubblicazione della **Relazione europea annuale** (art. 9) che la Commissione, entro il **15 ottobre di ogni anno**, adotta valutando la situazione dell'asilo e della migrazione nei 12 mesi precedenti e fornendo proiezioni per l'anno successivo con l’obiettivo di fungere da strumento di allarme rapido e di sensibilizzazione.

Unitamente alla relazione la Commissione adotta altresì la **Decisione di esecuzione** (art. 11) con la quale individua gli Stati membri soggetti a "pressione migratoria", a rischio di pressione o che affrontano una "situazione migratoria significativa".

Per equilibrare il sistema attuale, nel quale a un numero limitato di Stati membri è attribuita la competenza per la stragrande maggioranza delle domande di asilo, il Regolamento introduce un nuovo **meccanismo di solidarietà**.

Le nuove norme uniscono la **solidarietà obbligatoria** a sostegno degli Stati membri che gestiscono un numero massiccio di arrivi irregolari alla **flessibilità** per quanto riguarda la scelta dei contributi dei singoli Stati membri, soggetta a discrezionalità.

In particolare, sulla base delle analisi di cui sopra, la Commissione presenta al Consiglio una proposta per istituire la **Riserva annuale di solidarietà**, lo strumento cardine del nuovo meccanismo, quantificando le necessità per l'anno successivo (art. 12) che consiste nella misura cardine ovvero lo strumento volto a rispondere alle esigenze degli Stati membri sotto pressione (art. 56) ed è costituita da tre tipi di misure, cioè:

- la **ricollocazione**, che consiste nel trasferimento di richiedenti o beneficiari di protezione internazionale da uno Stato membro beneficiario a uno contributore con un obiettivo minimo annuo di **30.000 persone**;
- i **contributi finanziari**, che consistono in trasferimenti di fondi al bilancio dell'UE da destinare ad azioni negli Stati membri beneficiari o in paesi terzi per migliorare i sistemi di asilo e accoglienza, con una base minima annua di **600 milioni di euro**;
- le **misure di solidarietà alternative** quali i contributi mirati come sostegno operativo, sviluppo di capacità, fornitura di personale qualificato o attrezzature tecniche.

Per l’attivazione e la gestione della solidarietà vengono creati due nuovi organismi: il **Forum dell’UE di alto livello sulla solidarietà** (art. 13) che è presieduto dalla presidenza di turno del Consiglio ed è la sede in cui gli Stati si impegnano a versare i contributi annuali; e il **Forum dell’UE di livello tecnico sulla solidarietà** (art. 14) presieduto, invece, dal Coordinatore UE della solidarietà, nominato dalla Commissione per

monitorare e coordinare gli aspetti operativi del meccanismo di solidarietà (art. 15), per rendere operative le misure.

Lo Stato membro identificato come "sotto pressione" dalla Commissione può accedere alla Riserva informando la Commissione e Consiglio di tale necessità (art. 58) mentre lo Stato membro che si ritiene sotto pressione può accedere notificando la richiesta alla Commissione, che valuterà rapidamente la richiesta (art. 59).

Il Regolamento riforma, inoltre, le **procedure relative alla determinazione dello Stato competente** sostituendo il c.d. Regolamento di Dublino III.

Pur mantenendo le norme principali sulla determinazione della competenza per l'esame di una domanda di asilo, il nuovo regolamento chiarisce i criteri di competenza e razionalizza le norme per il trasferimento di un richiedente da uno Stato membro all'altro. I principali cambiamenti intervenuti (art. 24) prevedono, in particolare che:

- **in caso di minori non accompagnati (art. 25)** la competenza è attribuita allo Stato in cui si trova legalmente un familiare o un parente in grado di occuparsene, sempre nel rispetto dell'interesse superiore del minore;
- in caso di **familiari** (artt. 26-28) viene data priorità al ricongiungimento con familiari già beneficiari di protezione internazionale o richiedenti asilo;
- in caso siano stati rilasciati **titoli di soggiorno o visti (art. 29)** è competente lo Stato di rilascio.

È, invece, stato introdotto dal Regolamento in commento il criterio per il quale è attribuita la competenza allo Stato membro in cui, eventualmente, il richiedente ha ottenuto un **diploma** a seguito di almeno un anno di studio, se la domanda è presentata entro sei anni (art. 30). Se nessun altro criterio si applica, la competenza è attribuita allo Stato di primo ingresso irregolare.

Il periodo di responsabilità per tale Stato è esteso a **20 mesi** dalla data di attraversamento della frontiera (precedentemente 12 mesi), al fine di contrastare i movimenti secondari. Per gli sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, la responsabilità è di 12 mesi (artt. 31-33).

Il Regolamento introduce, poi, obblighi per i richiedenti (art. 17), tra cui:

- presentare la domanda di protezione internazionale nello Stato membro di primo ingresso o in quello che ha rilasciato un visto valido;
- cooperare pienamente con le autorità;
- permanere nello Stato membro in cui sono tenuti ad essere presenti.

L'inosservanza di tali obblighi (art. 18) comporta conseguenze tra cui, in particolare, la limitazione del diritto alle condizioni di accoglienza (artt. 17-20 della Direttiva Accoglienza) nel paese in cui si trovano irregolarmente.

Per quel che concerne le **garanzie procedurali** il Regolamento interviene introducendo o rafforzando quelle previste dalla precedente normativa europea.

Si tratta in particolare, del:

- **diritto all'informazione** in virtù del quale i richiedenti devono essere informati in modo chiaro e tempestivo sui loro diritti e obblighi (art. 19);
- **diritto all'orientamento legale gratuito** per ricevere indicazioni e assistenza sull'applicazione dei criteri di competenza in tutte le fasi della procedura amministrativa (art. 21);
- **colloquio personale** obbligatorio per facilitare la determinazione della competenza, con garanzie di riservatezza e personale qualificato (art. 22);

- **garanzie per i minori** ai quali è garantita la nomina tempestiva di un rappresentante e una valutazione dettagliata del suo interesse prima di qualsiasi decisione di trasferimento (art. 23).

Il Regolamento prevede, infine, per garantire una transizione efficace, che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, presenti un piano di attuazione comune entro il 12 settembre 2024 e, successivamente, ogni Stato membro elabora un piano di attuazione nazionale entro il 12 dicembre 2024 per essere pienamente operativo entro la data di applicazione del regolamento (art. 85).

Si segnala, a tal riguardo, che la Commissione ha adottato il Piano di attuazione comune del Patto in anticipo rispetto a tale termine.

Articolo 13
(Disciplina delle situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore dell'immigrazione e dell'asilo – Regolamento (UE) 2024/1359)

L'**articolo 13** indica i princìpi e criteri direttivi specifici che il Governo è tenuto ad osservare nell'esercizio della delega per l'adeguamento della normativa nazionale al **Regolamento (UE) 2024/1359** (**Regolamento crisi e forza maggiore**) che stabilisce una procedura per il riconoscimento da parte dell'Unione di una situazione di crisi o di forza maggiore in uno Stato membro dovuta ad **arrivi di massa di cittadini di Paesi terzi richiedenti protezione internazionale**. Il riconoscimento implica l'adozione di **misure di solidarietà** verso quello Stato e consente al medesimo Stato di **derogare temporaneamente** ad alcune procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale.

Il regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, del 14 maggio 2024 concerne le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e modifica il regolamento (UE) 2021/1147.
Si tratta sostanzialmente di un nuovo strumento che si aggiunge e si affianca a due altri istituti predisposti dall'Unione per fronteggiare afflussi massici di migranti: il **meccanismo di solidarietà obbligatorio** introdotto dal regolamento 2024/1351 (oggetto dell'articolo 12 del provvedimento in esame per il quale si rinvia alla relativa scheda del presente dossier) e la **protezione temporanea** istituita dalla direttiva 2001/55 e attivata la prima volta con la decisione (UE) 2022/382 in occasione del massiccio afflusso di sfollati ucraini.

• *Regolamento (UE) 2024/1348 che affronta situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo*

Il regolamento (UE) 2024/1359 mira a rispondere a situazioni di crisi specifiche ed eccezionali, tra cui la strumentalizzazione e i casi di forza maggiore, per le quali le misure e la flessibilità previste dai regolamenti (UE) 2024/1351 e 2024/1348 non sono né efficaci né sufficienti.

Lo fa fornendo agli Stati membri dell'Unione europea (UE) che ne hanno bisogno:

- una procedura rigorosa per richiedere l'autorizzazione ad applicare deroghe o a beneficiare di misure di solidarietà;
- una maggiore solidarietà rispetto a quella prevista dal regolamento (UE) 2024/1351 (regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione) da parte degli altri Stati membri ("misure di solidarietà");
- deroghe a determinate norme e procedure per la gestione della migrazione e dell'asilo, a seconda della situazione.

Ambito di applicazione

Il regolamento riguarda situazioni di crisi, compresa la strumentalizzazione, e di forza maggiore, descrivendole, rispettivamente, come

- una situazione eccezionale caratterizzata dall'arrivo massiccio di cittadini di paesi terzi o apolidi in uno Stato membro, di portata e natura tali da rendere inefficaci i sistemi ben preparati dello Stato membro, con possibili gravi conseguenze per il funzionamento del sistema europeo comune di asilo («crisi»); una situazione in cui un paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o facilita il movimento di cittadini di paesi terzi o apolidi verso le frontiere esterne dell'UE o verso uno Stato membro con l'obiettivo di destabilizzare l'UE o gli Stati membri, e in cui tali azioni sono suscettibili di mettere a rischio funzioni essenziali di uno Stato membro («strumentalizzazione»);
- circostanze anomale e imprevedibili al di fuori del controllo di uno Stato membro, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante l'esercizio di tutta la diligenza necessaria («forza maggiore»).

Le misure devono:

- essere temporanee, necessarie, proporzionate, adeguate e limitate a circostanze eccezionali;
- rispettare i diritti dei richiedenti e dei beneficiari di protezione internazionale, compreso il diritto di asilo e il rispetto del principio di non respingimento;
- rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i principi generali del diritto dell'Unione e del diritto internazionale e la legislazione dell'Unione in materia di asilo.

Governance

Ai sensi della procedura:

uno **Stato membro** che si trova in una situazione di crisi o di forza maggiore fornisce una descrizione della situazione e chiede alla Commissione europea di fornire assistenza e, se del caso, deroghe temporanee alle norme vigenti;

la **Commissione**:

- valuta la situazione, con l'aiuto delle agenzie dell'UE e delle organizzazioni internazionali competenti;
- decide, entro due settimane al massimo, se lo Stato membro interessato si trova in una situazione determinata e trasmette la sua decisione («decisione di esecuzione») al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea;
- la Commissione presenta, se del caso, una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio recante le misure da adottare (una bozza di piano di per la risposta di solidarietà e deroghe);

il **Consiglio**, sulla base della proposta della Commissione, decide entro due settimane le misure da adottare, stabilendo:

- l'autorizzazione allo Stato membro ad applicare le deroghe;
- un piano per la risposta di solidarietà, se del caso, che include le misure di solidarietà di cui lo Stato membro può beneficiare per far fronte alla situazione;
- la durata massima complessiva per l'applicazione delle deroghe e delle misure di solidarietà è di un anno (con un periodo iniziale di tre mesi rinnovabile);

la **Commissione**:

- monitora la situazione, insieme al Consiglio;

- presta particolare attenzione al rispetto dei diritti fondamentali e delle norme umanitarie;
- abroga, modifica e proroga le varie misure, a seconda dell'evoluzione della situazione;
- riferisce al Parlamento e al Consiglio ogni tre mesi dopo l'entrata in vigore della decisione del Consiglio;

il **coordinatore UE della solidarietà**:

- sostiene le attività di ricollocazione dagli Stati membri interessati verso altri Stati membri («trasferimento»);
- promuove la preparazione, la cooperazione e la resilienza degli Stati membri nell'attuazione delle politiche dell'UE in materia di asilo e migrazione;

pubblica un bollettino quindicinale sul meccanismo di ricollocazione.

Misure di solidarietà

Uno Stato membro può chiedere ai suoi partner dell'UE la seguente assistenza:

- ricollocazione dei richiedenti asilo o dei beneficiari di protezione internazionale;
- contributi finanziari;
- sostegno alternativo, ad esempio per la gestione delle frontiere e lo sviluppo delle capacità.

Deroghe

Uno Stato membro può, a seconda della situazione, beneficiare delle seguenti deroghe temporanee:

- una proroga del termine per la registrazione dei richiedenti protezione internazionale da cinque giorni a quattro settimane dopo la presentazione delle domande, dando priorità alle persone con esigenze particolari e ai minori e alle loro famiglie;
- una proroga della durata della procedura di frontiera e della procedura di rimpatrio di un periodo supplementare di sei settimane;
- modifiche nell'ambito di applicazione della procedura di frontiera;
- una proroga dei termini per il sistema di Dublino;
- l'esonero dall'obbligo di riprendere in carico i richiedenti asilo provenienti da un altro Stato membro.

Procedura accelerata

In situazioni specifiche, la Commissione può adottare una raccomandazione relativa a una procedura accelerata per la concessione della protezione internazionale ai richiedenti provenienti da un determinato paese di origine. L'obiettivo è accelerare le procedure e portarle a termine entro quattro settimane per i gruppi con domande che sembrano fondate.

Disposizioni finali

Gli Stati membri includono nelle loro strategie nazionali di preparazione alle crisi:

- piani di emergenza e misure preventive per ridurre il rischio di crisi;
- un'analisi dei mezzi necessari per gestire le crisi e proteggere i diritti dei richiedenti e dei beneficiari di protezione internazionale.

È disponibile un sostegno finanziario dell'UE per gli Stati membri che accolgono migranti provenienti da uno Stato membro in crisi, mentre quest'ultimo può beneficiare

di finanziamenti per la costruzione, la manutenzione e la ristrutturazione delle strutture di accoglienza.

Il regolamento modifica il regolamento (UE) 2021/1147 relativo al Fondo asilo, migrazione e integrazione.

Il regolamento si applicherà a partire dal 1° luglio 2026

Fonte: Sintesi del Regolamento tratto da EUR-Lex

L'articolo in esame, prevede che il legislatore delegato nell'esercizio della delega di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *b)*, n. 5) del provvedimento in esame per l'attuazione del regolamento crisi e forza maggiore osservi, oltre ai princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 8, comma 2, i seguenti princìpi e criteri specifici.

La **lettera *a)*** è volta a disciplinare uno specifico meccanismo di **monitoraggio** della situazione del sistema asilo al fine di stabilire la presenza delle condizioni che consentono allo Stato membro di richiedere l'applicazione delle misure di sostegno e le deroghe alle procedure di trattamento delle domande di protezione internazionale previste dal regolamento crisi e forza maggiore. Inoltre, il sistema di monitoraggio dovrà predisporre i **dati necessari** a motivare la richiesta. L'ufficio competente a svolgere tali funzioni sarà individuato nell'ambito del Ministero dell'interno.

La **lettera *b)*** è finalizzata a disciplinare il procedimento per la **presentazione alla Commissione europea della richiesta** motivata volta a beneficiare delle misure in deroga, individuando gli organi incaricati alle seguenti attività:

- analisi e valutazione delle esigenze connesse alla presentazione della richiesta;
- redazione della richiesta motivata;
- individuazione delle misure in deroga che si ritiene siano applicate nel caso di specie.

La **lettera *c)*** è volta a disciplinare le connesse attività previste dal Regolamento crisi e forza maggiore.

Infine, con la **lettera *d)*** si prevede di assicurare la coerenza e la complementarietà tra il sistema introdotto e il sistema di monitoraggio dell'andamento dei flussi di entrata ed uscita dei richiedenti soggetti a **procedura di frontiera**, previsto dall'articolo 11, comma 1, lettera *v)*, numero3.1), del provvedimento in esame.

Articolo 14
(Princìpi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per l'adeguamento ai regolamenti (UE) 2024/1349, 2024/1356 e 2024/1358 in materia di accertamenti alle frontiere esterne, di disciplina sull'Eurodac e di un meccanismo di monitoraggio indipendente)

L'**articolo 14** delega il Governo ad adottare i decreti legislativi necessari per l'attuazione della nuova disciplina europea in materia di accertamenti alle frontiere, gestione dei dati e procedure di rimpatrio. In particolare, il Governo nell'esercizio della delega dovrà attenersi ai seguenti criteri:

- **individuare le autorità responsabili degli accertamenti** e consolidare l'attuale modello organizzativo, basato su équipe multidisciplinari già operative presso il Ministero dell'interno.
- **stabilire i luoghi in cui svolgere gli accertamenti alla frontiera** e le modalità per l'istituzione dei punti di crisi, nei quali concentrare le procedure per le persone in arrivo prive dei requisiti di ingresso.
- **ribadire la "finzione di non ingresso"**, cioè che l'accesso ai luoghi degli accertamenti non costituisce ingresso nel territorio nazionale per chi non ne ha titolo. Devono inoltre essere previste misure che garantiscano la disponibilità delle persone alle autorità durante l'intera procedura, prevenendo il rischio di fuga e garantendo la sicurezza.
- **disciplinare la nomina del tutore provvisorio** per il minore straniero non accompagnato durante gli accertamenti e la successiva **nomina del tutore definitivo** da parte del tribunale per i minorenni.
- **definire tempi e procedure per i rilievi biometrici**, che devono avvenire entro termini brevi e con la possibilità, se necessario, di mantenere le persone a disposizione dell'autorità sotto controllo giurisdizionale.
- **regolare i controlli di sicurezza**, inclusa la possibilità di accedere ai dispositivi elettronici personali, avvalendosi dei sistemi informativi nazionali e della loro interoperabilità con altre piattaforme.
- **gestire digitalmente il modulo consuntivo** prodotto alla fine degli accertamenti, assicurandone l'utilizzo per eventuali riesami, procedure di asilo o di rimpatrio e per indirizzare correttamente la persona nel percorso successivo.
- **garantire la registrazione dei dati biometrici e personali** nei sistemi europei, attraverso l'interoperabilità del punto di accesso nazionale con le altre piattaforme.
- **istituire un meccanismo indipendente di monitoraggio dei diritti fondamentali**, individuandone struttura e competenze.
- **esercitare le opzioni normative consentite dal quadro europeo**, quando ritenuto opportuno per il contesto nazionale.

- **adottare la decisione unica** nei confronti del richiedente la cui domanda di protezione è stata respinta, in attuazione dell'articolo 4, paragrafi 3, 4, 5 e 6, del Regolamento Rimpatri.
- **disciplinare il trattenimento** della persona non autorizzata all'ingresso, in attuazione dell'articolo 5, paragrafi 2 e 3, del Regolamento Rimpatri.

L'articolo, costituito da un **unico comma**, definisce i principi e i criteri direttivi specifici che il Governo è tenuto a osservare nell'esercizio delle deleghe conferite dall'articolo 8, comma 1, lett. *b)*, nn. 3), 6) e 7), in aggiunta ai criteri generali di cui all'articolo 8, comma 2. Il riferimento è, in particolare, ai seguenti atti dell'Unione europea:

- **Regolamento (UE) 2024/1349** (Regolamento Rimpatri);
- **Regolamento (UE) 2024/1356** (Regolamento Accertamenti alle Frontiere Esterne);
- **Regolamento (UE) 2024/1358** (Regolamento Eurodac).

Nello specifico, nell'esercizio della delega, il Governo dovrà attenersi ai seguenti criteri:

a) **designazione delle autorità di accertamento e modello organizzativo:** si prevede di designare le autorità preposte agli accertamenti (artt. 2, n. 10, e 8, par. 9, del Regolamento Accertamenti), consolidando il modello organizzativo in uso. Tale modello si basa su un approccio multidisciplinare e multiprofessionale, disciplinato dalle procedure operative elaborate dal Ministero dell'interno;

Ai sensi del Regolamento, gli Stati membri devono designare le autorità competenti per svolgere i compiti previsti (ad eccezione dei controlli sanitari). Gli accertamenti (*screening*) hanno l'obiettivo di rafforzare il controllo sui cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne, identificandoli e verificando potenziali minacce alla sicurezza interna tramite la consultazione delle banche dati pertinenti. La procedura include controlli preliminari sullo stato di salute e sulle vulnerabilità, al fine di individuare necessità di assistenza sanitaria o rischi per la salute pubblica.
Si segnala, inoltre, che il procedimento di accertamento alla frontiera, di cui agli articoli 5 e 7 del regolamento (UE) 2024/1356, costituisce applicazione del c.d. "modello hotspot" già in uso a livello nazionale, come precisato anche nella relazione tecnica.

b) **luoghi per gli accertamenti e punti di crisi:** è necessario definire le modalità di designazione dei luoghi per gli accertamenti alla frontiera esterna (art. 8, par. 1, Regolamento Accertamenti) nei confronti degli stranieri specificati all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, del medesimo Regolamento. Devono essere altresì previste le modalità di designazione dei punti di crisi di cui all'articolo 10-*ter*, comma 1, del d.lgs. n. 286/1998 (T.U. Immigrazione);

Il Regolamento UE stabilisce che gli accertamenti avvengano in luoghi adeguati situati presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze. La procedura si applica ai cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni d'ingresso e che:

- sono rintracciati in relazione all'attraversamento non autorizzato della frontiera (terra, mare o aria);
- sono sbarcati a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (SAR);
- hanno richiesto protezione internazionale presso valichi di frontiera o zone di transito senza soddisfare i requisiti d'ingresso.

L'Articolo 10-*ter* del T.U. Immigrazione stabilisce che gli stranieri rintracciati in posizione irregolare o soccorsi in mare sono condotti presso appositi *punti di crisi* (allestiti nell'ambito di strutture esistenti) per esigenze di soccorso, prima assistenza, e per effettuare operazioni di **rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico**. Questi punti sono usati anche per informare sulla procedura di protezione internazionale e sulla ricollocazione. L'Articolo 10-*ter* funge già da base per le attività di identificazione (riferendosi al Regolamento Eurodac n. 603/2013, ora sostituito dal Regolamento Eurodac n. 2024/1358). La designazione dei punti di crisi e dei luoghi per gli accertamenti deve essere armonizzata, poiché le funzioni di accertamento (*screening*) previste dalla normativa UE (Art. 5 Reg. 2024/1356) e le funzioni dei punti di crisi (Art. 10-*ter* D.Lgs. 286/1998) si sovrappongono in gran parte: entrambe si occupano di gestire e identificare arrivi irregolari, compresi quelli da SAR.

La relazione tecnica precisa che le attività di identificazione e controllo di sicurezza potranno essere svolte dagli uffici di polizia di frontiera e dalle Questure, ai sensi dei decreti del Ministro dell'interno del 16 marzo 1989, 13 giugno 1991 e 22 febbraio 2021 e che la disposizione in commento non determina la costituzione di ulteriori strutture.

c) **finzione di non ingresso e prevenzione della fuga:** in attuazione dell’articolo 6 del Regolamento Accertamenti, si deve prevedere che l’accesso ai luoghi di accertamento non comporti l’autorizzazione all’ingresso nel territorio dello Stato per chi non ne ha titolo ("finzione di non ingresso"). Occorre inoltre stabilire modalità che garantiscano la disponibilità dei soggetti alle autorità per tutta la durata della procedura, prevenendo rischi di fuga e minacce alla sicurezza interna o alla salute pubblica.

L'articolo 6 del Regolamento impone agli Stati membri di adottare misure affinché le persone sottoposte a *screening* rimangano a disposizione delle autorità competenti, garantendo così l'efficacia dei controlli e la sicurezza.

d) **tutore provvisorio per i minori non accompagnati:** in attuazione dell’articolo 13, paragrafo 3, del Regolamento Accertamenti, si prevede di stabilire la procedura con cui l’autorità giudiziaria nomina, quanto prima, un **tutore provvisorio** che accompagna e assiste il minore straniero non accompagnato durante il tempo necessario allo svolgimento degli accertamenti e fino alla nomina del tutore definitivo.

Tale nomina è effettuata dal pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni, dandone immediata comunicazione al medesimo tribunale;

La relazione tecnica precisa che la disposizione risponde all'esigenza di assicurare al minore non accompagnato una figura di tutela sin dalla fase degli accertamenti alla frontiera, in conformità con il principio dell'interesse superiore del minore sancito dall'articolo 13 del Regolamento Accertamenti alle Frontiere Esterne. La scelta di attribuire la nomina al pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni è volta a garantire la massima tempestività dell'intervento.

e) **nomina del tutore definitivo:** si prevede che, concluse le operazioni previste dal Regolamento Accertamenti alle Frontiere Esterne e fermo restando quanto previsto dalla lettera precedente, la nomina del **tutore** al minore straniero non accompagnato sia effettuata dal **tribunale per i minorenni**, in composizione monocratica;

f) **tempistiche del rilevamento biometrico:** in attuazione degli articoli 14, 15 e 16 del Regolamento Accertamenti, le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico (art. 10-*ter*, c. 2, T.U. Immigrazione) devono essere eseguite "quanto prima" e comunque entro 72 ore. Devono essere previste procedure, incluso il controllo giurisdizionale, per mantenere i soggetti a disposizione delle autorità durante tali operazioni;

Il termine perentorio di 72 ore recepisce gli obblighi imposti dal Regolamento Eurodac (Reg. 2024/1358/UE), a cui il Regolamento Accertamenti alle Frontiere Esterne rimanda. Il Regolamento Eurodac stabilisce che la raccolta e la trasmissione dei dati biometrici (impronte e volto) per richiedenti asilo o irregolari deve avvenire entro tale lasso di tempo dalla registrazione o dal rilevamento.

g) **controlli di sicurezza e accesso ai dispositivi elettronici**: ai controlli di sicurezza (art. 15 Regolamento Accertamenti) si applicano le disposizioni nazionali sull'obbligo di cooperazione e sull'accesso ai dati (art. 10-*ter*, commi 2-*bis* e 2-*ter*, T.U. Immigrazione). Le verifiche possono avvalersi del Sistema informativo automatizzato (SIA) di cui all'articolo 12, comma 9-septies, del medesimo testo unico, nonché tramite il sistema informativo nazionale di supporto alle autorità nazionali di frontiera (SIF) ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen), anche in interoperabilità con altre piattaforme;

Il Regolamento Accertamenti impone ai cittadini di paesi terzi sottoposti a *screening* l'obbligo di cooperare fornendo nome, data di nascita, genere e nazionalità, e di fornire i loro dati biometrici (articolo 9).
Il criterio di delega rafforza questo obbligo prevedendo che, durante il controllo di sicurezza europeo, si applichi l'obbligo nazionale di cooperare ai fini

dell'accertamento dell'identità, includendo la fornitura di documenti, informazioni relative all'età, identità, cittadinanza e Paesi di soggiorno o transito (comma 2-*bis* dell'articolo 10-*ter* del T.U. Immigrazione). La delega consente inoltre al Governo di prevedere che, in caso di inosservanza dell'obbligo di cooperazione, il questore possa disporre l'**accesso immediato ai dati identificativi dei dispositivi elettronici** (schede SIM/eSIM) e ai documenti (video/fotografici) contenuti in essi, al solo fine di acquisire gli elementi identificativi, con il divieto espresso di accedere alla corrispondenza e ad altre forme di comunicazione (comma 2-*ter* dell'articolo 10-*ter* del T.U. Immigrazione). I controlli possono essere effettuati sia tramite il ricorso al Sistema informativo automatizzato (SIA), sia tramite il Sistema informativo nazionale di supporto alle autorità nazionali di frontiera (SIF). Si ricorda, come precisato anche nella relazione tecnica, che i commi 2-*bis* e 2-*ter* trovano già applicazione nel corso delle attività di accertamento sullo straniero rintracciato in quanto disciplinate dall'articolo 12 del d.l. 145/2024. Per ulteriori approfondimenti in materia e, in particolare, sulla giurisprudenza si rinvia comunque alla scheda di lettura relativa all'articolo 11.

h) **gestione del modulo consuntivo e indirizzamento**: le informazioni contenute nel modulo di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del Regolamento Accertamenti devono essere gestite nel sistema SIA, anche per le finalità di cui al paragrafo 3 del medesimo articolo 17 e all'articolo 18, paragrafi da 1 a 4 e 6, del medesimo Regolamento, anche tramite interoperabilità con altre piattaforme informatiche, disciplinando la comunicazione delle informazioni all'interessato nei termini e nei modi previsti dal Regolamento;

L'Articolo 18 definisce che al completamento degli accertamenti (entro il termine massimo di sette giorni), i cittadini di paesi terzi devono essere **indirizzati** alla procedura adeguata:

- **rimpatrio:** Se non hanno fatto domanda di protezione internazionale, sono indirizzati alle autorità competenti per le procedure di rimpatrio (ai sensi della Direttiva 2008/115/CE).
- **asilo:** Se hanno fatto domanda di protezione internazionale sono indirizzati alle autorità competenti per la registrazione della domanda.
- **ricollocazione:** Se devono essere ricollocati (ai sensi del Reg. 2024/1351), sono indirizzati alle autorità competenti degli Stati membri interessati.
- **interruzione:** In caso di procedure penali nazionali o di estradizione, il modulo viene comunque inviato alle autorità competenti, con l'indicazione delle circostanze che hanno portato all'interruzione dello screening.

Per quanto riguarda la comunicazione di informazioni all'interessato, il Regolamento prevede che le informazioni contenute nel modulo siano messe a disposizione dell'interessato prima della sua trasmissione alle autorità competenti. Inoltre, il cittadino di paese terzo deve avere la possibilità di indicare alle autorità preposte agli accertamenti se le informazioni contenute nel modulo sono inesatte, e tale indicazione deve essere registrata nel modulo consuntivo (Art. 17 del Regolamento).

i) **interoperabilità e registrazione dati:** la registrazione dei dati di cui all'articolo 17 del Regolamento Eurodac deve essere assicurata anche attraverso l'interoperabilità del punto unico di accesso nazionale, designato ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, del medesimo Regolamento, con altre piattaforme informatiche;

Si ricorda che l'articolo 15 del Regolamento Eurodac definisce le finalità e la categoria dei richiedenti protezione internazionale soggetti a registrazione nel sistema (come indicato nella tabella sopra) mentre l'articolo 17 – al quale rinvia il criterio di delega in commento – disciplina invece la procedura di trasmissione da parte degli Stati membri all'Eurodac della serie di dati relativi a tali richiedenti, specificando il set di dati da trasmettere: impronte digitali, immagine del volto (dati biometrici), dati alfanumerici di identità (cognomi, nomi, cittadinanza, data e luogo di nascita), nonché informazioni sullo status del richiedente e sull'esito dei controlli di sicurezza, inclusa l'eventuale indicazione che la persona possa costituire una minaccia per la sicurezza interna (art. 17, par. 2, lett. i)).
Inoltre, ogni Stato membro deve disporre di un **unico punto di accesso nazionale** (PUN), che è il sistema nazionale designato per comunicare in modo sicuro e cifrato con l'Eurodac. Le richieste di confronto con i dati Eurodac vengono inoltrate tramite il PUN.

l) **monitoraggio indipendente dei diritti fondamentali**: è necessario disciplinare un meccanismo di monitoraggio indipendente dei diritti fondamentali[27] e individuare la relativa autorità competente, anche presso una delle autorità amministrative indipendenti esistenti;

L'articolo 10, paragrafo 2, del Regolamento Accertamenti, richiede agli Stati membri di prevedere un **meccanismo di monitoraggio indipendente dei diritti fondamentali**. Il meccanismo indipendente deve monitorare in particolare:

- **il rispetto del diritto dell'Unione,** compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e del diritto internazionale;
- l'**accesso alla procedura di asilo** e il **principio di non respingimento** (*non-refoulement*);
- l'**interesse superiore del minore**;
- il rispetto delle **norme pertinenti in materia di trattenimento**, comprese le disposizioni nazionali in materia di trattenimento, durante gli accertamenti.

A tal riguardo, si segnala che l'individuazione in Italia di un'autorità competente per il monitoraggio indipendente dei diritti fondamentali, è richiesta anche in sede ONU. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con la risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993 (c.d. Principi di Parigi), ha stabilito i requisiti minimi – indipendenza, pluralismo, ampiezza di mandato, efficacia e rendicontabilità – che gli Stati sono tenuti a soddisfare nell'istituzione di un organismo nazionale indipendente per i diritti umani.

[27] in attuazione dell'articolo 10, paragrafo 2, del Regolamento Accertamenti alle Frontiere Esterne.

Attualmente non si è ancora proceduto all'istituzione di una autorità che rispetti i requisiti della risoluzione ONU, tuttavia si segnala che al Senato è stato avviato l'esame di tre proposte di legge in materia (A.S. 303 A.S 424 e A.S 505)
Di queste, una (A.S. 303) prevede l'istituzione di una commissione *ad hoc*, le altre due (A.A.S. 424 e 505) assegnano al Garante per la protezione dei dati personali compiti di autorità nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani.
Alla Camera, invece, il 15 novembre 2022 è stata presentata una proposta di legge costituzionale (A.C. 580), di cui non è ancora iniziato l'esame, per introdurre l'articolo 100-*bis* della Costituzione che istituisce un'autorità nazionale indipendente avente le caratteristiche e le prerogative funzionali e di autonomia richieste dalla risoluzione n. 48/134.
Si ricorda tuttavia che già nella XVI legislatura il Senato approvò, il 19 luglio 2011, l'A.S. 2720 recante l'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, trasmesso alla Camera senza giungere all'approvazione definitiva prima della fine della legislatura. Il procedimento è stato riavviato nelle legislature successive e nella XVIII legislatura la I Commissione della Camera dei deputati ha adottato, il 29 ottobre 2020, un nuovo testo base unificato delle proposte di legge abbinate, senza tuttavia completare l'*iter* prima della conclusione anticipata della legislatura.
La Relazione della Commissione europea sullo stato di diritto 2025, capitolo Italia, ha rilevato l'assenza di misure concrete per l'istituzione di un'autorità, rinnovando la raccomandazione, già formulata nelle relazioni degli anni precedenti, di intensificare gli sforzi in conformità ai Principi di Parigi.

m) **opzioni normative discrezionali**: il Governo è delegato a esercitare, ove opportuno e considerando il contesto nazionale, le opzioni previste dagli articoli 7, paragrafo 2, e 18, paragrafo 6, del Regolamento Accertamenti;

L'articolo 7, paragrafo 2 del Regolamento Accertamenti alle Frontiere Esterne prevede che gli Stati membri **possano astenersi** dallo svolgere gli accertamenti se un cittadino di paese terzo che soggiorna illegalmente nel loro territorio è **trasferito, immediatamente dopo il rintraccio, in un altro Stato membro** in virtù di accordi o intese bilaterali o nell'ambito di quadri di cooperazione bilaterale. In tal caso, lo Stato membro che riceve la persona trasferita deve procedere agli accertamenti.
L'articolo 18, paragrafo 6, dispone che gli Stati membri **possono decidere di non effettuare gli accertamenti** qualora, conformemente al diritto penale nazionale, un cittadino di paese terzo (di cui all'articolo 5 o 7 del Regolamento) sia **oggetto di procedure penali nazionali o di una procedura di estradizione**. Se gli accertamenti fossero già iniziati, in tal caso sono interrotti e il modulo consuntivo (che registra l'esito dello screening) viene inviato alle autorità competenti per le procedure di rimpatrio o di asilo, con l'indicazione delle circostanze che hanno determinato l'interruzione.

n) **procedura di rimpatrio alla frontiera e "Decisione unica":** In attuazione dell'articolo 4, paragrafi 3, 4, 5 e 6, del Regolamento Rimpatri, si prevede

che nei confronti del richiedente la cui domanda di protezione è stata respinta ai sensi del paragrafo 1 dello stesso articolo 4 sia adottata la "decisione unica"[28];

La procedura si applica al cittadino di paese terzo o apolide la cui domanda di protezione internazionale è stata respinta durante la procedura di asilo alla frontiera, secondo quanto disposto dall'articolo 4, paragrafo 1 del Regolamento Rimpatri. In tal caso, la persona **non è autorizzata a entrare nel territorio** dello Stato membro interessato. Gli Stati membri devono esigere che la persona soggiorni, per la durata della procedura di rimpatrio, in un luogo situato alla frontiera esterna o in prossimità della stessa, o in una zona di transito, per un periodo **non superiore a 12 settimane**. Se la decisione di rimpatrio non può essere applicata entro il termine massimo di 12 settimane, gli Stati membri devono continuare le procedure di rimpatrio secondo le norme ordinarie della **Direttiva 2008/115/CE** (Direttiva Rimpatri).
La "decisione unica" prevede che la decisione di rimpatrio sia adottata **contestualmente al provvedimento che conclude il procedimento per il riconoscimento o la revoca della protezione internazionale** (per inammissibilità, infondatezza, manifesta infondatezza o ritiro) e ha l'effetto del **provvedimento di respingimento o dell'espulsione amministrativa** (di cui agli Articoli 10 e 13 del d.lgs. 286/1998). Ciò consente al Questore di procedere immediatamente all'espulsione amministrativa e all'esecuzione dell'espulsione (ai sensi degli articoli 13, comma 4, e 14 del d.lgs. 286/1998).

o) **trattenimento per il rimpatrio**: fermo restando quanto previsto per il recepimento della Direttiva Accoglienza[29], devono essere adottate disposizioni che, in attuazione dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 5 del Regolamento Rimpatri, prevedano il trattenimento della persona di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del medesimo Regolamento.

Il trattenimento si applica alla persona di cui all'**Articolo 4, paragrafo 1, del Regolamento Rimpatri**, ovvero il cittadino di paese terzo o apolide la cui domanda di protezione internazionale è stata respinta durante la procedura di asilo alla frontiera e che **non è autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro interessato**.
L'articolo 5, paragrafo 2 del Regolamento Rimpatri prevede la possibilità di **continuare a trattenere** la persona che era già in stato di trattenimento nel corso della procedura di asilo alla frontiera e che non ha più il diritto o l'autorizzazione a rimanere. Il paragrafo 3 del medesimo articolo prevede invece che sia possibile **sottoporre a trattenimento** la persona che non era detenuta durante la procedura di asilo alla frontiera e che non ha più il diritto o l'autorizzazione a rimanere, se sussiste:

- un **rischio di fuga** ai sensi della Direttiva 2008/115/CE;
- se tale persona **evita od ostacola** la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento;

[28] di cui all'articolo 11, comma 1, lett. *t)* della presente legge, alla cui scheda di lettura si rimanda.
[29] di cui all'articolo 9, comma 1, lett. *g)*, della presente legge, alla cui scheda di lettura si rimanda.

- se **rappresenta un pericolo** per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale.

Nell'esercizio della delega, il Governo deve ad ogni modo tener conto dei principi per l'attuazione della Direttiva Accoglienza e per la disciplina del trattenimento del richiedente. Si assicura dunque che, nell'adozione delle disposizioni sul trattenimento per rimpatrio, il Governo mantenga la coerenza con le norme di accoglienza e detenzione generale per i richiedenti asilo, pur applicando il regime specifico e accelerato previsto dal Regolamento Rimpatri.

- ***Regolamento (UE) 2024/1349 (Regolamento Rimpatri)***

Il **Regolamento (UE) 2024/1349** introduce una procedura comune e armonizzata di rimpatrio alla frontiera. L'obiettivo primario del provvedimento è razionalizzare e semplificare le disposizioni procedurali degli Stati membri (Considerando 2), creando un collegamento funzionale e senza soluzione di continuità tra la fase di asilo e quella di rimpatrio. Tale meccanismo mira a gestire i flussi direttamente alle frontiere esterne, prevenendo i movimenti secondari non autorizzati all'interno dell'Unione.

La Procedura di Rimpatrio alla Frontiera

Il nucleo del Regolamento (Capo II) istituisce un nuovo quadro procedurale applicabile ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi la cui domanda di protezione internazionale è stata respinta nell'ambito della **"procedura di asilo alla frontiera"** (di cui all'art. 1, par. 1, del Regolamento UE 2024/1348).

In caso di respingimento della domanda, la persona interessata "non è autorizzata a entrare nel territorio dello Stato membro interessato" (Articolo 4, paragrafo 1).

Tempistiche e luoghi della procedura

La procedura deve essere completata entro un periodo massimo di **12 settimane**. Tale termine decorre dal giorno in cui la persona non ha più il diritto o l'autorizzazione a rimanere (Articolo 4, paragrafo 2).

Gli Stati membri esigono che la persona soggiorni in un luogo specifico "sito alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito". Se ciò non è possibile, si può ricorrere ad altri luoghi sul territorio nazionale. Le condizioni in questi luoghi devono essere equivalenti a quelle previste per l'accoglienza dei richiedenti asilo (Articolo 4, paragrafo 2).

Il regolamento fa altresì riferimento a disposizioni della Direttiva 2008/115/CE (Direttiva Rimpatri).

È prevista la concessione di un termine per la **partenza volontaria**, su richiesta dell'interessato, che tuttavia non può superare i **15 giorni**. È importante notare che la concessione di tale termine non conferisce alcun diritto di ingresso nel territorio nazionale e può essere negata qualora sussista un rischio di fuga o una minaccia per la sicurezza (Articolo 4, paragrafo 5).

Per gli aspetti non coperti dal presente regolamento, si applicano numerose disposizioni della Direttiva 2008/115/CE, tra cui quelle relative a:

- Principio di non respingimento (*non-refoulement*);
- Interesse superiore del minore;
- Vita familiare e stato di salute;

- Decisione di rimpatrio e allontanamento;
- Divieti d'ingresso (Considerando 9, Articolo 4, paragrafo 3).

Se il rimpatrio non può essere eseguito entro le 12 settimane, le procedure continuano secondo le norme standard della Direttiva 2008/115/CE (Articolo 4, paragrafo 4).

Il regime del trattenimento

Il trattenimento durante la procedura di rimpatrio alla frontiera è strettamente regolamentato.

L'articolo 5 disciplina il trattenimento durante la procedura di rimpatrio alla frontiera, definendolo come *misura di ultima istanza*, applicabile solo previa valutazione individuale e qualora non siano efficaci misure meno coercitive. Il trattenimento può avvenire in due fattispecie:

- **Continuazione:** una persona già in stato di trattenimento durante la procedura di asilo può continuare a essere trattenuta per preparare il rimpatrio (Articolo 5, paragrafo 2).
- **Nuovo trattenimento:** una persona non precedentemente trattenuta può esserlo se sussiste un **rischio di fuga**, se **evita od ostacola** la preparazione del rimpatrio, o se rappresenta un **pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale** (Articolo 5, paragrafo 3).

La durata del trattenimento deve essere la più breve possibile e **non può eccedere la durata della procedura stessa (12 settimane)**. Tale periodo concorre al calcolo dei limiti massimi di detenzione previsti dalla Direttiva 2008/115/CE.

Deroghe Applicabili in Situazioni di Crisi

Il Capo III del regolamento introduce deroghe specifiche per gestire situazioni di crisi, come definite nel Regolamento (UE) 2024/1359.

In una situazione di crisi riconosciuta, uno Stato membro può richiedere di prorogare il termine massimo di 12 settimane per la procedura di rimpatrio alla frontiera di un periodo supplementare di **massimo sei settimane** (Articolo 6, paragrafo 1, lettera *a)*. Di conseguenza, anche il periodo massimo di trattenimento può essere esteso per allinearsi alla nuova durata della procedura (Articolo 6, paragrafo 1, lettera *b)*.

Tali misure devono essere **necessarie**, **proporzionate**, **temporanee** e **limitate** alle **esigenze** della **situazione**. Gli Stati membri devono informare le persone interessate sulle misure applicate e sulla loro durata (Articolo 8).

Il regolamento è entrato in vigore **l'11 giugno 2024** e le sue disposizioni diventeranno applicabili a partire dal **12 giugno 2026** (Articolo 14).

- ***Regolamento (UE) 2024/1356 (Regolamento Accertamenti alle Frontiere Esterne)***

Il **Regolamento (UE) 2024/1356** istituisce una procedura uniforme e obbligatoria di "accertamento" (*screening*) per i cittadini di paesi terzi che si presentano alle frontiere esterne o che vengono rintracciati all'interno del territorio senza soddisfare le condizioni d'ingresso. Il provvedimento risponde all'esigenza di rafforzare la gestione delle frontiere Schengen, integrando il Codice Frontiere (Reg. UE 2016/399) con una fase preliminare volta a identificare rapidamente lo status della persona e indirizzarla verso la procedura corretta (protezione internazionale o rimpatrio).

Ambito di Applicazione del Regolamento

Gli accertamenti si applicano a specifiche categorie di cittadini di paesi terzi e apolidi, indipendentemente dal fatto che abbiano presentato o meno domanda di protezione internazionale, secondo due casistiche distinte:

1. **Accertamenti alla Frontiera Esterna (Art. 5)**

La procedura si applica ai cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni d'ingresso e rientrano in una delle seguenti categorie:

- **Attraversamento non autorizzato:** Persone rintracciate in relazione all'attraversamento non autorizzato (via terra, mare o aria) della frontiera esterna di uno Stato membro.
- **Operazioni di ricerca e soccorso (SAR):** Persone sbarcate sul territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso.
- **Domanda di protezione internazionale ai valichi di frontiera:** Persone che presentano domanda di asilo presso i valichi di frontiera esterni o nelle zone di transito.
- **Ingresso per motivi umanitari:** Persone autorizzate a entrare per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali che successivamente presentano domanda di protezione internazionale.

Sono escluse le persone autorizzate a entrare a norma dell'articolo 6, paragrafo 5, del Regolamento (UE) 2016/399, a meno che non presentino successivamente domanda di asilo.

2. **Accertamenti all'Interno del Territorio (Art. 7)**

La procedura si applica anche ai cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nel territorio di uno Stato membro, a condizione che:

- siano entrati nel territorio degli Stati membri attraverso una frontiera esterna in modo non autorizzato;
- non siano già stati sottoposti ad accertamenti in un altro Stato membro.

Gli Stati membri possono astenersi dall'effettuare questi accertamenti se il cittadino viene trasferito immediatamente dopo il rintraccio in un altro Stato membro in base ad accordi bilaterali.

La Procedura di Accertamento

La procedura è concepita per essere rapida, completa e per svolgersi in luoghi designati, generalmente situati presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze.

Tempistiche (Art. 8)

Alla frontiera esterna gli accertamenti devono essere completati entro un massimo di **sette giorni** dal rintraccio, sbarco o presentazione alla frontiera.

All'interno del territorio gli accertamenti devono essere completati entro un massimo di **tre giorni** dal rintraccio.

Status Giuridico durante l'Accertamento (Art. 6)

Durante l'intera durata degli accertamenti, le persone **non sono autorizzate a entrare nel territorio** dello Stato membro. Gli Stati membri sono tenuti a garantire che le persone rimangano a disposizione delle autorità per prevenire il rischio di fuga. A tal fine, e come misura di ultima istanza, può essere disposto il trattenimento, in conformità con i principi di necessità e proporzionalità e nel rispetto delle normative UE pertinenti (Direttiva 2008/115/CE per chi non chiede asilo e Direttiva 2024/1346 per i richiedenti).

Fasi dell'accertamento:

1. **Controllo preliminare dello stato di salute:** Per individuare necessità di assistenza sanitaria o rischi per la salute pubblica.
2. **Controllo preliminare delle vulnerabilità:** Per identificare persone con esigenze particolari (es. minori, vittime di tortura, persone con disabilità).
3. **Identificazione o verifica dell'identità:** Utilizzando documenti, dati biometrici e informazioni fornite dalla persona.
4. **Registrazione dei dati biometrici:** Conformemente al regolamento Eurodac, se non già avvenuta.
5. **Controllo di sicurezza:** Per verificare se la persona possa rappresentare una minaccia per la sicurezza interna.
6. **Compilazione del modulo consuntivo:** Un documento che riassume tutte le informazioni raccolte.
7. **Indirizzamento alla procedura adeguata:** Al termine degli accertamenti.

Identificazione e Controllo di Sicurezza (Art. 14-16)

Questa fase costituisce il nucleo della procedura e prevede l'uso estensivo dei sistemi informativi dell'UE.

Identificazione (Art. 14)

Le autorità interrogano l'**Archivio comune di dati di identità (CIR)** e il **Sistema d'informazione Schengen (SIS)**, utilizzando dati biometrici e alfanumerici. La consultazione avviene tramite il **Portale di ricerca europeo (ESP)**.

Controllo di sicurezza (Art. 15)

Le autorità consultano una serie di banche dati per verificare se la persona costituisca una minaccia per la sicurezza interna. I sistemi consultati includono:

- Sistema d'informazione Schengen (SIS)
- Sistema di ingressi/uscite (EES)
- Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), compreso il suo elenco di controllo
- Sistema di informazione visti (VIS)
- Sistema centralizzato ECRIS-TCN per condanne per reati gravi
- Dati Europol
- Banche dati Interpol (SLTD e TDAWN)

Esito e Indirizzamento (Art. 18)

Al termine degli accertamenti, o alla scadenza dei termini, le persone vengono indirizzate alla procedura competente:

Se non viene presentata domanda di protezione internazionale, la persona è indirizzata alle autorità competenti per l'applicazione delle procedure di rimpatrio secondo la **Direttiva 2008/115/CE**.

Se viene presentata domanda di protezione internazionale la persona è indirizzata alle autorità competenti per la registrazione della domanda.

La persona può inoltre essere indirizzata **verso un altro Stato membro** nell'ambito di meccanismi di solidarietà.

Tutte le informazioni raccolte vengono formalizzate nel **"modulo consuntivo" (Art. 17)**, che viene trasmesso alle autorità competenti per garantire la continuità del caso.

Diritti Fondamentali e Garanzie

Il regolamento pone una forte enfasi sulla tutela dei diritti fondamentali, introducendo meccanismi di controllo e garanzie specifiche.

Meccanismo di Monitoraggio Indipendente (Art. 10)

Ciascuno Stato membro deve istituire un **meccanismo di monitoraggio indipendente** con i seguenti compiti:

- **Monitorare il rispetto** del diritto dell'Unione e internazionale durante gli accertamenti, con particolare attenzione all'accesso alla procedura di asilo, al principio di non respingimento e alle norme sul trattenimento.
- **Garantire un trattamento efficace** delle accuse di violazione dei diritti fondamentali.
- **Formulare raccomandazioni** annuali agli Stati membri.

Il meccanismo deve essere indipendente e può coinvolgere organismi come i difensori civici nazionali, le istituzioni per i diritti umani e organizzazioni non governative. Deve avere accesso a tutti i luoghi, persone e documenti pertinenti. L'**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)** fornirà orientamenti per la sua istituzione.

Garanzie per i Minori (Art. 13)

Il principio dell'**interesse superiore del minore** è considerato preminente.

I minori non accompagnati devono essere assistiti da un **rappresentante** o, in sua assenza, da una persona formata per salvaguardarne il benessere. Il rappresentante deve avere le qualifiche necessarie, agire in modo indipendente e gestire un numero limitato di casi (massimo trenta) per garantire un'assistenza efficace.

Diritto all'Informazione e Accesso (Art. 8 e 11)

I cittadini di paesi terzi devono essere informati in una lingua che comprendono sulle finalità, la durata, i loro diritti e obblighi durante la procedura. Per i minori, l'informazione deve essere fornita in modo adeguato alla loro età.

Inoltre, le organizzazioni che prestano consulenza devono avere accesso effettivo alle persone sottoposte ad accertamenti, salvo limitazioni oggettivamente necessarie per motivi di sicurezza o ordine pubblico.

Modifiche a Strumenti Giuridici Esistenti

Per consentire l'effettiva attuazione degli accertamenti, il Regolamento 2024/1356 modifica diversi atti giuridici esistenti, principalmente per concedere alle "autorità preposte agli accertamenti" i diritti di accesso necessari per consultare i sistemi informativi dell'UE. Le modifiche principali riguardano:

- **Regolamento (CE) n. 767/2008 (VIS):** Articolo 20
- **Regolamento (UE) 2017/2226 (EES):** Articolo 21
- **Regolamento (UE) 2018/1240 (ETIAS):** Articolo 22
- **Regolamento (UE) 2019/817 (Interoperabilità - CIR):** Articolo 23

Queste modifiche sono essenziali per permettere l'identificazione e i controlli di sicurezza previsti dalla procedura di accertamento.

Il regolamento è entrato in vigore l’11 giugno 2024 e le sue disposizioni del regolamento si applicheranno a decorrere dal **12 giugno 2026**.

Tuttavia, le disposizioni relative all'interrogazione dei sistemi di informazione dell'UE (come CIR e ESP) si applicheranno solo dopo l'entrata in funzione di tali sistemi.

- ***Regolamento (UE) 2024/1358 (Regolamento Eurodac)***

Il Regolamento (UE) 2024/1358 istituisce una versione profondamente rinnovata e ampliata del sistema "Eurodac". Questo sistema, originariamente concepito per

supportare la determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo, diviene uno strumento polifunzionale per la gestione della migrazione, dell'asilo e della sicurezza nell'Unione Europea.

Scopo e Ambito di Applicazione

L'articolo 1 del regolamento definisce gli scopi del sistema Eurodac. La sua finalità è quella di supportare in modo integrato le politiche dell'Unione in materia di asilo, migrazione e sicurezza.

Tra gli obiettivi principali rientrano:

- **Supporto al sistema di asilo:** Concorrere alla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, ai sensi del Regolamento (UE) 2024/1351.
- **Gestione dei Programmi di Reinsediamento:** Facilitare l'applicazione del Regolamento (UE) 2024/1350 sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria.
- **Controllo della Migrazione Irregolare:** Aiutare a controllare l'immigrazione irregolare, individuare i movimenti secondari all'interno dell'UE e identificare i cittadini di paesi terzi o apolidi in soggiorno irregolare per l'adozione delle misure appropriate.
- **Protezione dei Minori:** Contribuire alla protezione dei minori, anche nel contesto delle attività di contrasto.
- **Contrasto a Reati Gravi:** Fornire alle autorità designate degli Stati membri e a Europol uno strumento per confrontare dati biometrici e alfanumerici ai fini della prevenzione, accertamento o indagine di reati di terrorismo e altri reati gravi.
- **Identificazione e Interoperabilità:** Contribuire alla corretta identificazione delle persone registrate tramite l'Archivio Comune di Dati di Identità (CIR) e supportare gli obiettivi del Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e del Sistema di informazione dei visti (VIS).
- **Statistiche:** Produrre statistiche per un'elaborazione delle politiche basata su elementi concreti.
- **Protezione Temporanea:** Contribuire all'attuazione della Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea.

Categorie di Persone Registrate:

Il Regolamento estende l'obbligo di rilevamento biometrico a nuove categorie e prevede un'età minima per il rilevamento pari a **6 anni**.

Categoria	Riferimento Normativo
Richiedenti protezione internazionale	Capo II, Articolo 15
Persone registrate per una procedura di ammissione (reinsediamento/ammissione umanitaria)	Capo III, Articolo 18
Persone ammesse tramite un programma nazionale di reinsediamento	Capo III, Articolo 20
Persone rintracciate dopo un attraversamento irregolare di una frontiera esterna	Capo IV, Articolo 22
Persone in condizione di soggiorno irregolare in uno Stato membro	Capo V, Articolo 23

Persone sbarcate a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso	Capo VI, Articolo 24
Beneficiari di protezione temporanea	Capo VIII, Articolo 26

Architettura del Sistema e Dati Trattati

L'articolo 3 delinea un'architettura basata su interoperabilità e sicurezza. Ogni Stato membro, così come Europol, dispone di un unico punto di accesso. Le serie di dati relative alla stessa persona sono collegate per tracciare i percorsi e prevenire l'uso di identità multiple (Art. 3, par. 6).

Tipo di Dato	Descrizione
Dati Biometrici	Impronte digitali e immagine digitale del volto di qualità sufficiente per il confronto automatizzato.
Dati Alfanumerici	Dati di identità (cognomi, nomi, data e luogo di nascita, cittadinanza, sesso), dettagli del documento di viaggio/identità, Stato membro d'origine, luogo e data della domanda/rintraccio.
Dati Documentali	Ove disponibile, una copia a colori scansionata di un documento di identità o di viaggio, con un'indicazione della sua autenticità.
Dati di Stato	Informazioni specifiche sulla procedura, come lo Stato membro competente, lo stato di ricollocazione, la data di partenza dal territorio UE, o l'esito di una domanda.
Segnalazione di Sicurezza	Un'indicazione specifica (Articolo 17, paragrafo 2, lett. i)) che la persona potrebbe costituire una minaccia per la sicurezza interna se è violenta, armata illegalmente o sospettata di essere coinvolta in reati di terrorismo o altri reati gravi.

Obbligo di Rilevamento dei Dati Biometrici (Articolo 13):

Gli Stati membri sono tenuti a rilevare i dati biometrici di tutte le persone rientranti nell'ambito di applicazione a partire dai sei anni di età. La procedura deve rispettare la dignità e l'integrità fisica della persona. La legislazione nazionale deve prevedere misure effettive, proporzionate e dissuasive per garantire il rispetto di tale obbligo, che possono includere il ricorso alla coercizione come ultima istanza.

Disposizioni Speciali per i Minori (Articolo 14):

Il rilevamento dei dati biometrici sui minori deve essere effettuato da funzionari specificamente formati, con modalità adatte all'età e nel pieno rispetto dell'interesse superiore del minore. I minori devono essere accompagnati da un familiare adulto o, se non accompagnati, da un rappresentante designato. Nei confronti dei minori non è utilizzata la forza, sebbene un grado proporzionato di coercizione sia possibile come ultima risorsa, nel rispetto della dignità del minore.

Periodi di Conservazione dei Dati (Articolo 29):

I tempi di conservazione variano in base alla categoria per garantire il principio di proporzionalità. È prevista la cancellazione anticipata in caso di acquisizione della cittadinanza (Art. 30).

Categoria della Persona	Periodo di Conservazione
Richiedenti protezione internazionale	10 anni dalla data di trasmissione

Persone cui è stata riconosciuta protezione internazionale (tramite reinsediamento)	5 anni dalla data di trasmissione
Persone cui è stata rifiutata l'ammissione o la cui procedura è stata interrotta	3 anni dalla data di trasmissione
Persone rintracciate (attraversamento irregolare, soggiorno irregolare, ricerca e soccorso)	5 anni dalla data di trasmissione
Beneficiari di protezione temporanea	1 anno (prorogabile annualmente per la durata della protezione)

Accesso a Fini di Contrasto

Il Capo XI prevede la possibilità di accesso a Eurodac per le autorità di contrasto e per Europol, con l'obiettivo di combattere il terrorismo e altri reati gravi.

Condizioni per l'Accesso (Articoli 33 e 34):

L'accesso non è sistematico ma subordinato a una procedura rigorosa e a una richiesta motivata in formato elettronico, che deve soddisfare cumulativamente le seguenti condizioni:

1. Il confronto deve essere necessario per la prevenzione, l'accertamento o l'indagine di un reato di terrorismo o un altro reato grave.
2. Deve essere stato effettuato un controllo preventivo nelle banche dati nazionali e, se tecnicamente disponibili, nei sistemi di identificazione dattiloscopica degli altri Stati membri ai sensi della Decisione 2008/615/GAI (a meno che non vi siano fondati motivi di ritenere che ciò non sia utile).
3. La richiesta deve riguardare un caso specifico e persone specifiche (non sono ammesse ricerche di massa).
4. Devono esistere fondati motivi per ritenere che il confronto fornirà un contributo sostanziale all'indagine, ad esempio se si sospetta che l'autore o la vittima del reato rientri in una delle categorie registrate in Eurodac.

Interoperabilità con Altri Sistemi UE

Il regolamento posiziona Eurodac come il fulcro dell'architettura di interoperabilità dei sistemi informatici dell'UE per la gestione delle frontiere, della migrazione e della sicurezza.

- **Archivio Comune di Dati di Identità (CIR):** Eurodac contribuisce al CIR con i dati di identità e biometrici delle persone registrate. Ciò consente al **Portale di Ricerca Europeo (ESP)** di effettuare una ricerca simultanea su più sistemi (Eurodac, EES, VIS, ETIAS, ECRIS-TCN) per verificare l'identità di una persona o rilevare identità multiple.
- **ETIAS (Sistema Europeo di Informazione e Autorizzazione ai Viaggi):** A partire dal 12 giugno 2026, l'ETIAS interrogherà Eurodac durante il trattamento automatizzato delle domande di autorizzazione ai viaggi per verificare se il richiedente è registrato in Eurodac come persona che ha lasciato il territorio UE a seguito di una decisione di rimpatrio (Articolo 8).
- **VIS (Sistema di Informazione Visti):** Eurodac è collegato all'ESP per consentire al VIS di interrogare la banca dati durante l'esame delle domande di visto, al fine di verificare la coerenza delle informazioni fornite (Articolo 11).
- **eu-LISA:** L'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è responsabile della

gestione operativa di Eurodac, garantendone il funzionamento tecnico e la sicurezza (Articolo 4).

Protezione dei Dati e Diritti degli Interessati

Il regolamento prevede un sistema di garanzie per la protezione dei dati personali, in linea con il GDPR (Regolamento UE 2016/679) e la Direttiva sulla protezione dei dati nelle attività di contrasto (Direttiva UE 2016/680).

Diritto all'Informazione (Articolo 42)

Gli Stati membri sono tenuti a informare le persone, in una lingua a loro comprensibile, in merito al trattamento dei loro dati in Eurodac, alle finalità, al periodo di conservazione e ai loro diritti. A tal fine, è previsto un opuscolo comune.

Diritti degli Interessati (Articolo 43)

Le persone i cui dati sono registrati in Eurodac hanno il diritto di accedere ai propri dati, chiederne la rettifica se inesatti, il completamento o la cancellazione se trattati illecitamente. Tali diritti devono essere esercitati tramite le autorità competenti dello Stato membro.

Divieto di Trasferimento a Paesi Terzi (Articolo 49)

I dati ottenuti da Eurodac non possono essere trasferiti a paesi terzi, organizzazioni internazionali o soggetti privati

Eccezione per Fini di Rimpatrio (Articolo 50)

In deroga al divieto generale, i dati possono essere trasferiti a un paese terzo a condizioni molto rigorose e solo allo scopo di identificare una persona e rilasciare documenti di viaggio per il suo rimpatrio. Tale trasferimento richiede l'accordo dello Stato membro d'origine ed è soggetto a severe garanzie di protezione dei dati.

Supervisione (Articoli 44-46)

Le attività di trattamento dei dati sono soggette al controllo delle autorità nazionali per la protezione dei dati e del Garante Europeo della Protezione dei Dati (EDPS), che cooperano per garantire un monitoraggio coordinato del sistema

Il regolamento è entrato in vigore l’11 giugno 2024 e le sue disposizioni principali si applicano a decorrere dal **12 giugno 2026**.

Le disposizioni relative alla registrazione dei beneficiari di protezione temporanea (Articolo 26) si applicano a decorrere dal **12 giugno 2029**.

Articolo 15
(Delega per l'aggiornamento e la revisione della normativa sull'immigrazione)

L'**articolo 15** conferisce una delega per l'aggiornamento e la revisione della normativa in materia di immigrazione. La delega riguarda, tra le altre cose, la ridefinizione dell'ambito del giudizio di convalida dell'accompagnamento alla frontiera e del trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) e la revisione dei criteri per il ricongiungimento familiare.

In base al comma 1, la delega dovrà essere esercitata entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge; i decreti legislativi saranno adottati secondo la procedura prevista dall'articolo 8 (alla cui scheda di lettura quindi si rinvia).

Il **comma 1** dell'articolo 15 individua anche i principi e criteri direttivi di direttivi di delega.

In particolare, **la lettera a)** indica come principio e criterio direttivo di delega:

- la ridefinizione dell'ambito del giudizio di convalida dell'accompagnamento alla frontiera e del trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio. Questo dovrà avvenire: a) prevedendo che lo stesso si concluda in tempi determinati; b) tenendo conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di cassazione sulla rilevanza della manifesta insussistenza dei requisiti di legge;
- prevedere che, ai fini della verifica del rispetto dei divieti di espulsione e respingimento, l'allontanamento verso un paese di origine sicuro non possa configurarsi come espulsione manifestatamente infondata.

Come ricorda la stessa norma, **l'accompagnamento alla frontiera** è previsto dall'articolo 13, comma 5-bis, del Testo unico dell'immigrazione (TUI decreto legislativo n. 286 del 1998). Tale disposizione prevede, tra le altre cose, che il questore comunichi immediatamente e, comunque, entro quarantotto ore dalla sua adozione, al giudice di pace territorialmente competente il provvedimento con il quale è disposto l'accompagnamento alla frontiera. L'esecuzione del provvedimento del questore di allontanamento dal territorio nazionale è sospesa fino alla decisione sulla convalida. L'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito.
Il **trattenimento nei CPR** è previsto invece dall'articolo 14 del TUI. Tale norma prevede infatti, al comma 1, che quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il

respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. In base al comma 3, il questore del luogo in cui si trova il centro trasmette copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente, per la **convalida, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento.** In base al comma 4, **la decisione del giudice di pace deve avvenire entro le 48 ore successive** (per approfondimenti si rinvia al *box* presente nella scheda di lettura dell'articolo 1).
Si rileva che quindi il termine per la convalida del trattenimento nei CPR appare determinato in tempi certi, in coerenza peraltro con quanto previsto dall'articolo 13 della Costituzione per le misure limitative della libertà personale (sulla riconducibilità del trattenimento nel CPR a tale tipologia di misure pure si rinvia al *box* presente nella scheda di lettura dell'articolo 1). *Si valuti quindi l'opportunità di un approfondimento* del principio di delega in commento con riferimento all'individuazione di tempi determinati per la convalida del trattenimento nei CPR.

Quanto alla **giurisprudenza** sulla rilevanza della manifesta insussistenza dei requisiti di legge, la Corte europea dei diritti dell'uomo, in relazione all'articolo 5 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (diritto alla libertà e alla sicurezza), ha affermato che il trattenimento dello straniero finalizzato al suo allontanamento deve essere conforme alla legge, non arbitrario e collegato a una procedura di espulsione o estradizione in corso e condotta con la dovuta diligenza, assicurando all'interessato un controllo giurisdizionale effettivo sulla legalità della misura. Ai fini della legalità della misura privativa della libertà, la Corte EDU ha avuto modo di distinguere tra i **titoli di detenzione manifestamente non validi** – ad esempio quelli emessi da un tribunale al di fuori della sua sfera di competenza – **e i titoli di detenzione che sono *prima facie* validi ed efficaci fino al momento in cui vengono annullati da un altro giudice interno**, rilevando come la circostanza che questi ultimi siano stati successivamente annullati non compromette, in quanto tale, la legalità della detenzione per il periodo precedente ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera *f)* della Convenzione (*cfr*. Corte EDU, ricorso n.12921/04, Seferovic c. Italia, 8 febbraio 2011).
La Corte di cassazione, in continuità con tale impostazione, ha statuito che il giudice della convalida del trattenimento deve rilevare incidentalmente, ai fini della decisione di sua competenza, la manifesta illegittimità del provvedimento espulsivo o di respingimento presupposto, quando essa emerga dagli atti e incida sulla legittimità della misura restrittiva (cfr., ex multis, Cass. n. 32070/2023, 18404/2023, 5750/2017).

Sui **“paesi sicuri”** – oltre a quanto già rilevato in sede di commento dell’articolo 11 - si ricorda la **sentenza della Corte di giustizia UE del 1° agosto 2025** nelle cause riunite C-758/24 e C-759/24. La sentenza è intervenuta a seguito di un rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale di Roma che doveva esaminare una decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale presentata da due cittadini del Bangladesh, domanda dichiarata infondata in quanto il loro paese di origine è considerato “sicuro”. Il Tribunale di Roma si è quindi rivolto alla Corte di giustizia per chiarire l’applicazione del concetto di paese di origine sicuro e gli obblighi degli Stati membri in materia di controllo giurisdizionale effettivo. Nella sentenza la Corte ha affermato che il diritto dell’Unione non osta a che uno Stato membro proceda alla designazione di un paese terzo quale paese di origine sicuro mediante un atto legislativo (come fatto dall’Italia con il decreto-legge n. 158 del 2024, poi “confluito” nel decreto-legge n. 145 del 2024), **a condizione che tale designazione possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo**. Detto controllo – prosegue la sentenza – deve vertere sul rispetto delle condizioni sostanziali che devono essere alla base della designazione di “paese sicuro” in base all’allegato I della direttiva 2013/32/UE. Inoltre, le fonti di informazione su cui si fonda siffatta designazione devono essere sufficientemente accessibili, sia per il richiedente che per il giudice competente.
La sentenza precisa anche che, fino all’entrata in vigore (quindi fino al 12 giugno 2026) del **regolamento (UE) 2024/1348**, uno Stato non può designare come paese di origine sicuro un paese terzo che non soddisfi, per talune categorie di persone, le condizioni sostanziali di siffatta designazione.
Per il richiamato regolamento si rinvia al *box* presente nella scheda di lettura dell’articolo 8.

Il principio di delega in commento, nella parte in cui appare stabilire un’impossibilità *ex lege* di configurare come manifestatamente infondato l’allontanamento verso un “Paese sicuro”, appare suscettibile di coordinamento con il principio affermato dalla sentenza del 1° agosto 2025 della Corte di giustizia UE sull’esigenza che vi sia un controllo giurisdizionale effettivo su tale designazione e che tale designazione sia fondata su fonti di informazione sufficientemente accessibili sia per il richiedente che per il giudice competente. *Al riguardo, si valuti quindi l’opportunità di un approfondimento.*

La **lettera b)** prevede quale principio e criterio direttivo la modifica della disciplina dei ricongiungimenti familiari per renderla maggiormente coerente con la direttiva 2003/86/CE con riferimento ai seguenti aspetti: a) le categorie di familiari ammessi; b) i criteri richiesti per effettuare il ricongiungimento.
Questo in attuazione dell’ordine del giorno n. 17 Iezzi ed altri approvato dalla Camera dei deputati il 18 novembre 2025 durante l’esame del decreto-legge n. 146 del 2025.

Si ricorda che tale ordine del giorno invita il Governo "a completare il quadro degli interventi delineato dal provvedimento in esame [cioè il disegno di legge di conversione del decreto-legge *ndr*], adottando, compatibilmente con le disposizioni europee, ulteriori provvedimenti al fine di modificare l'attuale disciplina dei ricongiungimenti familiari affinché sia maggiormente in linea con le disposizioni della Direttiva 2003/86/CE, sia con riguardo alle categorie di familiari ammessi sia per i criteri, anche di carattere reddituale, richiesti per poter beneficiare del ricongiungimento".
La **direttiva 2003/86/CE**, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, prescrive, come ricordano anche le premesse dell'ordine del giorno, all'articolo 4, paragrafo 1, che gli Stati membri autorizzino l'ingresso e il soggiorno del coniuge e dei figli minorenni mentre l'articolo 3, paragrafo 5, lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di adottare o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli. Inoltre, l'articolo 4 prevede anche che gli Stati membri possono, per via legislativa o regolamentare, autorizzare l'ingresso e il soggiorno degli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel paese d'origine; dei figli adulti non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute (paragrafo 2); del partner non coniugato cittadino di un paese terzo che abbia una relazione stabile duratura debitamente comprovata
con il soggiornante, o del cittadino di un paese terzo legato al soggiornante da una relazione formalmente registrata, nonché dei figli minori non coniugati, anche adottati, di tali persone, come pure i figli adulti non coniugati di tali persone, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute (paragrafo 3).
Per la disciplina di cui all'articolo 29 del Testo unico immigrazione si rinvia invece al sottostante box.

La lettera c) prevede quale principio e criterio direttivo l'inserimento dei **cittadini stranieri altamente qualificati** tra i soggetti legittimati a richiedere il ricongiungimento familiare in deroga al periodo biennale minimo di permanenza in Italia.

Si ricorda infatti che per avanzare la richiesta di ricongiungimento familiare degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 145 del 2024, è richiesto un periodo ininterrotto di soggiorno legale di almeno due anni nel territorio nazionale, fatta eccezione per i titolari di protezione internazionale (articolo 28 del Testo unico immigrazione.)

I cittadini stranieri altamente qualificati, per i quali è prevista la deroga, sono definiti nel nostro ordinamento dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 152 del 2023 che ha recepito la direttiva (UE) 2021/1883. Essi devono essere alternativamente in possesso: a) del titolo di istruzione superiore di livello terziario

rilasciato dall'autorità competente nel paese dove è stato conseguito che attesti il completamento di un percorso di istruzione superiore di durata almeno triennale o di una qualificazione professionale di livello post secondario di durata almeno triennale o corrispondente almeno al livello 6 del Quadro nazionale delle qualificazioni di cui al decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'8 gennaio 2018; b) dei requisiti previsti per il riconoscimento delle qualifiche professionali dal decreto legislativo n. 206 del 2007, per quanto riguardo l'esercizio delle professioni regolamentate; c) di una qualifica professionale superiore attestata da almeno cinque anni di esperienza professionale di livello paragonabile ai titoli d'istruzione superiori di livello terziario, pertinenti alla professione o al settore specificato nel contratto di lavoro o all'offerta vincolante; d) di una qualifica professionale superiore attestata da almeno tre anni di esperienza professionale pertinente acquisita nei sette anni precedenti la presentazione della domanda di Carta blu UE, per quanto riguarda dirigenti e specialisti nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

- **Il ricongiungimento familiare**

Il diritto all'unità familiare

Il Testo unico delle leggi sull'immigrazione (D.Lgs. 286/1998) disciplina sia il diritto dell'immigrazione in senso stretto, ossia l'insieme delle regole e delle procedure relative alla gestione complessiva dei flussi migratori, sia il **diritto all'integrazione**, consistente nella predisposizione degli strumenti idonei per garantire anche agli stranieri, per quanto è possibile, gli stessi diritti dei cittadini, per rimuovere gli ostacoli all'effettivo esercizio di tali diritti e per favorire la loro integrazione nella società.

Il testo unico appresta una specifica tutela del diritto dello straniero, **regolarmente soggiornante** nel territorio dello Stato, a **mantenere l'unità del suo nucleo familiare**, prevedendo la possibilità del **ricongiungimento**, allorché ricorrano le condizioni di cui all'articolo 29 del medesimo Testo unico, a favore di talune categorie di familiari. Specifiche disposizioni del Testo unico (artt. 31-33) prendono poi in esame la tutela dei minori, il cui prioritario interesse deve sorreggere tutti i provvedimenti amministrativi e giurisdizionali in materia di diritto all'unità familiare.

La disciplina sul ricongiungimento, già presente nella versione originaria del testo unico del 1998, è stata adeguata alla normativa comunitaria ad opera del D.Lgs. 5/2007 (modificato con il D.Lgs. 160/2008), di recepimento della direttiva 2003/86/CE. Il legislatore è recentemente intervenuto sull'istituto col decreto-legge n. 145/2024 e con il decreto-legge n. 146 del 2025.

La richiesta di ricongiungimento

Il diritto a mantenere o a riacquistare l'**unità familiare** nei confronti dei familiari stranieri è riconosciuto dall'articolo 28 TU agli stranieri in possesso di un **titolo legale di permanenza** in Italia, ossia: carta di soggiorno CE di lungo periodo (che ha durata indeterminata) o permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, rilasciato per lavoro subordinato o autonomo, in conseguenza del riconoscimento della protezione internazionale, per studio, per motivi religiosi, o per motivi familiari. Ulteriore requisito

è il **soggiorno legale per almeno due anni** nel territorio nazionale per i cittadini stranieri – ad esclusione dei titolari di permesso di soggiorno per protezione internazionale – ma tale condizione non si applica in caso di ricongiungimento del figlio minore.

Soggetti ammessi al ricongiungimento

L'articolo 29 individua le categorie di soggetti per i quali lo straniero regolarmente soggiornante può avanzare **richiesta di ricongiungimento familiare** e i requisiti necessari perché possa essere rilasciato il relativo **nulla osta**.

Per quanto riguarda il primo profilo, il ricongiungimento può riguardare:

- il **coniuge** non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni;
- i **figli minori** anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;
- i **figli maggiorenni**, ma solo se **a carico** e se non possono provvedere a loro stessi per motivi di salute che comportino invalidità totale;
- i **genitori a carico** qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute.

Requisiti

Con riguardo al secondo profilo, lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità:

- di un **alloggio** che soddisfi determinati requisiti di idoneità[30];
- di un **reddito annuo** derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere;
- di **un'assicurazione sanitaria** o di altro titolo idoneo a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore dell'ascendente ultrasessantacinquenne ovvero della sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale, previo pagamento di un contributo.

Tali requisiti non sono richiesti in caso di ricongiungimento richiesto dallo straniero al quale è stato riconosciuto lo ***status* di rifugiato** (art. 29-*bis* TU).

A condizione che ricorrano i requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito appena illustrati, si consente l'ingresso **al seguito** dello straniero titolare di permesso di soggiorno, dei familiari con i quali è possibile attuare il ricongiungimento.

È consentito inoltre l'ingresso, per ricongiungimento al **figlio minore regolarmente soggiornante** in Italia con l'altro genitore, del **genitore** naturale che dimostri il possesso dei requisiti logistici e reddituali di cui sopra, salvo che si tratti di straniero già espulso o del quale sia segnalato come necessario il respingimento (ai sensi dell'art. 4, co. 6 del Testo unico).

Competenze amministrative e giurisdizionali

[30] Tra i quali la verifica del numero degli occupanti dell'alloggio e degli altri requisiti previsti dal decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975**,** che stabilisce i requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione e che precisa anche i requisiti minimi di superficie degli alloggi, in relazione al numero previsto degli occupanti (articolo 29, comma 3, lett. *a)*, così come modificata per opera del decreto-legge n. 145/2024, convertito dalla legge n. 187/2024).

Le competenze in materia di nulla osta al ricongiungimento familiare sono conferite allo **sportello unico per l'immigrazione** (art. 29, co. 7).

In particolare la domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare, corredata della documentazione relativa ai requisiti anzidetti, è inviata, con modalità informatiche, allo Sportello unico per l'immigrazione, il quale, con le stesse modalità, ne rilascia ricevuta. L'ufficio, acquisito dalla questura il parere sulla insussistenza dei motivi ostativi all'ingresso dello straniero nel territorio nazionale e verificata l'esistenza dei requisiti già esposti, rilascia il **nulla osta entro** (a seguito della modifica da ultimo apportata dal decreto-legge n. 146 del 2025) **centocinquanta giorni** dalla richiesta ovvero un provvedimento di diniego dello stesso.

La richiesta è respinta se il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo al solo fine di consentire l'ingresso e il soggiorno in Italia.

Il **rilascio del visto** per il familiare nei cui confronti è stato rilasciato il nulla osta è subordinato all'effettivo accertamento dell'autenticità, da parte dell'autorità consolare italiana, della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età o stato di salute.

Sotto il profilo processuale, il testo unico affida all'**autorità giudiziaria ordinaria** la giurisdizione sui ricorsi avverso il diniego di nulla osta al ricongiungimento familiare (o del permesso di soggiorno per motivi familiari) e, in generale, contro tutti i provvedimenti in materia di diritto all'unità familiare (art. 30, co. 6 T.U.).

Articolo 16
(Delega per riordino mediante redazione e aggiornamento di testi unici)

L'**articolo 16** reca una delega, da esercitare entro il 31 dicembre 2027, per il riordino della normativa in materia di immigrazione e protezione internazionale, mediante la redazione di uno o più testi unici.

I decreti legislativi dovranno essere predisposti:

- secondo quanto previsto dall'articolo 30, comma 2, lettera h), della legge n. 234 del 2012 (la legge quadro sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo UE); tale disposizione indica in realtà il contenuto proprio delle periodiche leggi di delegazione europea, disponendo che tali leggi autorizzino anche il Governo a emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome;
- tenendo anche conto dei decreti legislativi di recepimento della delega conferita dall'articolo 8 del disegno di legge in commento (cfr. la relativa scheda di lettura).

I decreti legislativi dovranno poi essere adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- individuazione delle norme vigenti, organizzandole per settori omogenei, anche mediante l'aggiornamento dei testi unici di settore in vigore;
- coordinamento sotto il profilo formale e sostanziale delle norme vigenti – anche di recepimento e attuazione della normativa UE – apportando le necessarie modifiche, nonché garantendone e migliorandone la coerenza giuridica, logica e sistematica;

In proposito, si segnala che la **giurisprudenza costituzionale** in materia di riordino e semplificazione normativa ritiene ammissibile l'introduzione, nell'attuazione di tali deleghe, di soluzioni innovative soltanto nel caso in cui siano stabiliti "principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (sentenza n. 293 del 2010). Si segnala anche che la sentenza n. 61 del 2020 della Corte costituzionale, con riferimento a un principio di delega di cui alla legge n. 124 del 2015 in materia di semplificazione del lavoro delle pubbliche amministrazioni (art. 16, comma 2, lettera b), che faceva riferimento –
in maniera analoga alla disposizione in commento – al "coordinamento formale e sostanziale del testo alle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo", ha rilevato che si trattava di un principio che lasciava "al legislatore delegato ridottissimi margini

innovativi" (*Considerato in diritto* 4.1). *Al riguardo, si valuti l'opportunità di un approfondimento.*

- abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili ovvero non più attuali.

Articolo 17
(Disposizioni finanziarie)

L'**articolo 17** specifica la **quantificazione degli oneri** recati da alcune disposizioni del presente disegno di legge indicando le relative **fonti di copertura finanziaria** (commi 1 e 2). Il comma 3, inoltre, reca una **clausola di invarianza** finanziaria relativa alle disposizioni non interessate dai commi 1 e 2.

Nel dettaglio, il **comma 1**, per l'attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c) (riguardante l'istituzione di un sistema nazionale per il riconoscimento della protezione internazionale nell'ambito del Ministero dell'interno, con conseguente assunzione di personale), **autorizza la spesa** di euro 657.211 per l'anno 2026 e di euro 19.645.764 per ciascuno degli anni 2027 e 2028.
Il comma indica quindi le seguenti **fonti di copertura**:

a) quanto a euro 657.211 per l'anno 2026 e a euro 11.145.764 per ciascuno degli anni 2027 e 2028, mediante corrispondente riduzione del **Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili** di cui all'articolo 1, comma 200, della legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014);
b) quanto a euro 8,5 milioni per ciascuno degli anni 2027 e 2028 mediante corrispondente riduzione del **Fondo per il recepimento della normativa europea** di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 234 del 2012 (recante Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

Il **comma 2** precisa che gli schemi dei decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe contenute nella presente legge sono corredati di una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi, ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.
Inoltre, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), il comma precisa che, qualora i decreti legislativi adottati in attuazione degli articoli 9, comma 1, lettere a), b), c), f), g), m), n) e t), numeri 2), 3) e 4), 10, comma 1, lettera m), 11, comma 1, lettere b), f), m), n), o), r) e cc), 12, comma 1, lettere a), d), e), g) e i), e 14, comma 1, lettere f) ed l), della presente legge determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensa zione al loro interno, o mediante l'utilizzo delle risorse di cui al Programma nazionale finanziato con il **Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI)**, i suddetti decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.

> Il menzionato articolo 17, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica stabilisce che le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di

conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

Per quanto riguarda il FAMI, il sito internet del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione riporta che il Regolamento (UE) 2021/1147 del 7 luglio 2021 emanato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio Europeo istituisce il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2021-2027 a livello europeo e definisce la dotazione finanziaria complessiva da suddividere tra gli Stati Membri e valevole per l'intera durata del Fondo. Il nuovo ciclo finanziario per il periodo 2021-2027 prevede per l'Italia una dotazione finanziaria europea superiore alla precedente programmazione, con uno stanziamento pari a 770.574.444,55 euro, cui va aggiunto il cofinanziamento nazionale pari a 752.768.130,65 euro reso disponibile dal Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso il Fondo di rotazione istituito con legge n. 183 del 1987, per un totale di 1.523.342.575,20 euro.

Il **comma 3** reca una **clausola di invarianza finanziaria** relativa a tutte le disposizioni del presente disegno di legge, a esclusione dei commi 1 e 2 del presente articolo. Nello specifico, il comma dispone che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.