ISBN 979-12-5965-602-5 ISSN 2784-8566
9 791259 656025 9 770278 485663

VALERIA DI COMITE IVAN INGRAVALLO (a cura di) Quale inclusione per i migranti?

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA
59

VALERIA DI COMITE IVAN INGRAVALLO
(a cura di)

Quale inclusione per i migranti?

Prospettive giuridiche multilivello

CACUCCI EDITORE
BARI

We acknowledge co-funding from Next Generation EU, in the context of the National Recovery and Resilience Plan, Investment PE8 – Project Age-It: "Ageing Well in an Ageing Society". This resource was co-financed by the Next Generation EU [DM 1557 11.10.2022]. The views and opinions expressed are only those of the authors and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

In copertina: Federico Barocci, *Fuga di Enea da Troia*, olio su tela, 179x253, Galleria Borghese, Roma.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA
59

VALERIA DI COMITE IVAN INGRAVALLO
(a cura di)

QUALE INCLUSIONE PER I MIGRANTI?

Prospettive giuridiche multilivello

CACUCCI
EDITORE
2025

Collana di Studi sull'integrazione europea

Direzione
Giandonato Caggiano Ivan Ingravallo Ennio Triggiani Ugo Villani

Comitato scientifico
Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato dei referees: Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susanna Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Valeria Di Comite, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspare, Davide Diverio, Madia D'Onghia, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Mario Gervasi, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Michele Messina, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Rossana Palladino, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Angela Maria Romito, Francesco Rossi Dal Pozzo, Vito Rubino, Gianpaolo Maria Ruotolo, Illa Sabbatelli, Andrea Santini, Gianluca Selicato, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Roberto Virzo, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2025 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucci.it e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Nell'affettuoso ricordo di
Luigi Di Comite e Maria Laudadio

INDICE

Valeria Di Comite, Ivan Ingravallo, Prefazione IX

Giandonato Caggiano, Introduzione. Integrazione e inclusione nel contesto migratorio XI

Parte Prima

INTEGRAZIONE E INCLUSIONE DEI MIGRANTI

Pietro Gargiulo, L'integrazione dei migranti quale strumento di gestione dell'immigrazione a livello internazionale ed europeo 3

Simone Marinai, La cittadinanza come strumento di integrazione 13

Giacomo Gattinara, Il principio della parità di trattamento sancito all'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali e la condizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi 33

Bernd-Roland Killmann, L'accesso dei migranti alle prestazioni sociali nell'Unione europea 51

Carla Gulotta, La salute dei migranti tra diritto UE e tutela dei diritti umani 73

Silvia Marino, Curzio Fossati, Inclusione dei migranti: quale diritto all'istruzione? 99

Anna Pitrone, La disciplina europea della migrazione qualificata: recenti sviluppi 113

Claudio Di Maio, Algoritmi e integrazione dei migranti. La prova digitale che trasforma i processi europei? 125

Eustacchio Roberto Sivilla, Il quadro giuridico di riferimento degli stranieri legalmente soggiornanti in Italia 143

Patrizia Farina, Giuseppe Gabrielli, Anna Paterno, Salvatore Strozza, Laura Terzera, Valeria Di Comite, Cinzia Conti, Maria Vittoria Forte, Thaís García-Pereiro, Rosa Gatti, Rocco Mazza, Eustacchio Roberto Sivilla, Migrazioni, integrazione e invecchiamento in Italia 171

Parte Prima

MIGRANTI E DIRITTI

Angela Di Stasi, La tutela della dignità umana con riferimento al rispetto dei diritti e delle libertà dei migranti nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte EDU 209

Marcello Di Filippo, The Evolving Scope of the *Non-refoulement* Guarantee under Human Rights Law as a Premise for a Fully-fledged Complementary Protection 239

Massimiliano Puglia, I diritti dei cittadini di Paesi terzi nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 265

Manuel López Escudero, Carmen López Esquitino, Acogida de los solicitantes de protección internacional y responsabilidad de los Estados Miembros de la UE 279

Francesco Cherubini, The Awaited Ruling of the European Court of Justice on Safe Countries of Origin 303

Rossana Palladino, Il diritto al ricongiungimento familiare nell'UE tra discrezionalità degli Stati e tutela dei diritti fondamentali 317

Francesca Di Gianni, L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell'Unione europea: i limiti della direttiva (UE) 2024/1346 alla luce della pronuncia della Corte EDU nel caso *M.Y.* e *al*. c. *Grecia* 331

Valentina Faggiani, I minori stranieri non accompagnati in Spagna: tra emergenza migratoria e strumentalizzazione politica 351

Miguel Á. Acosta Sánchez, La acogida de refugiados en España: el papel de los Entes Locales 369

VALERIA DI COMITE* **IVAN INGRAVALLO****

PREFAZIONE

Questo volume, che affronta il tema dell'inclusione-integrazione dei migranti da diverse prospettive giuridiche, è il risultato di attività condotte nell'ambito del Progetto Age-It: "Ageing Well in an Ageing Society"[1]. In esso sono raccolti sia alcuni contributi presentati in occasione del Convegno, dal medesimo titolo, tenutosi nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro il 22-24 aprile 2025, sia ulteriori approfondimenti di esperti del tema che svolgono i loro studi in materia di migrazioni in ambito accademico, professionale e in seno a qualificate Istituzioni nazionali e sovranazionali.

Il volume intende, da una parte, approfondire l'aspetto della tutela dei diritti fondamentali delle persone migranti nel contesto internazionale, europeo ed italiano, dall'altra, valutare come favorire forme di integrazione dei migranti e delle loro famiglie nello Stato di accoglienza. Il tutto tenendo in debito conto l'analisi demografica, che dovrebbe orientare le politiche che gli Stati e l'Unione europea sono chiamati a realizzare per favorire l'inclusione-integrazione dei migranti, sì da consentir loro di essere una risorsa per la società e per l'economia dello Stato di accoglienza.

Alla luce di questi obiettivi, accogliendo utili suggerimenti, abbiamo considerato opportuno organizzare il volume in più parti, consapevoli della circostanza che le stesse non sono scindibili in modo netto, perché inclusione e integrazione passano attraverso il riconoscimento dei diritti. Inoltre, non è così facile delineare una chiara distinzione tra inclusione e integrazione, come messo in luce da Gianni Caggiano nel suo contributo introduttivo di carattere generale.

Come accennato, la prima parte del volume è dedicata al tema dell'inclusione-integrazione dei migranti e comprende sia studi che trattano questioni

---

* Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

** Ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

[1] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Next Generation EU, Progetto Age-It: "Ageing Well in an Ageing Society" - Working Package su "Migration, Integration and Ageing" - Spoke 1: "The Demography of Ageing".

di carattere generale che ruotano anche intorno alla parità di trattamento (e al divieto di discriminazioni) e al valore della cittadinanza (nazionale e dell'Unione europea) compresa l'analisi del quadro giuridico italiano, sia contributi dedicati a profili specifici, come l'accesso alle prestazioni sociali nell'Unione europea, la tutela della salute, l'istruzione, incluse questioni particolarmente nuove come il "digitale". Questa prima parte del volume si chiude con l'analisi demografica condotta nell'ambito del progetto Age-It, quale utile punto di riferimento per le politiche in materia di inclusione dei migranti.

La seconda parte del volume è intitolata "Migranti e diritti" e non poteva non aprirsi con un approfondito studio sulla "dignità umana" nel contesto europeo, anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU e della Corte di giustizia UE. In particolare, l'analisi della giurisprudenza di quest'ultima è il filo conduttore di diversi contributi, incluso quello che esamina le più recenti pronunce relative ai diritti dei migranti che hanno un titolo di soggiorno regolare. Tra gli aspetti che meritavano attenzione ci è sembrato particolarmente rilevante anche quello del ricongiungimento familiare, cui è dedicato uno specifico contributo. Più lavori inclusi in questa seconda parte del volume esaminano le differenti sfaccettature della complessa posizione giuridica dei richiedenti protezione internazionale, compresa la delicata condizione dei soggetti più vulnerabili come i minori non accompagnati. Infine, due studi analizzano in modo specifico la situazione in Spagna, sì da ricavare importanti spunti di riflessione rispetto alle scelte di un Paese che, al pari del nostro, è chiamato ad affrontare il fenomeno migratorio bilanciando le esigenze di sicurezza nazionale e stabilità del sistema del *welfare* con la tutela dei diritti dei richiedenti asilo e degli altri migranti.

Un particolare ringraziamento è rivolto alla professoressa Anna Paterno responsabile del progetto per l'Università degli Studi di Bari, che ci ha coinvolti e sostenuti nella realizzazione prima del Convegno e poi di questo volume. Desideriamo ringraziare, altresì, i professori che avevano tenuto in quel Convegno, rispettivamente, le presidenze e le conclusioni (Ennio Triggiani, Ugo Villani, Gianni Cellamare, Pietro Gargiulo e Gianni Caggiano), perché con i loro studi e con i progetti in cui ci avevano precedentemente coinvolti ci hanno incoraggiati ad approfondire il tema della tutela dei diritti fondamentali e, in particolare, del diritto all'inclusione dei migranti.

Infine, desideriamo rivolgere un pensiero speciale alla memoria dei nostri genitori, rispettivamente, Luigi Di Comite e Maria Laudadio, che continuano a guidarci con i valori che in vita ci hanno insegnato: l'impegno professionale, il rispetto della dignità umana e la tutela dei più vulnerabili, compresi i migranti. È proprio attraverso l'istruzione, l'ascolto, il dialogo e l'inclusione che si riconosce a tutti loro la dignità che ogni essere umano merita…

GIANDONATO CAGGIANO*

INTRODUZIONE

INTEGRAZIONE E INCLUSIONE NEL CONTESTO MIGRATORIO

SOMMARIO: 1. Rilievo giuridico e politico-sociale della questione. – 2. Destinatari delle politiche di integrazione dell'Unione europea: cittadini degli Stati terzi legalmente residenti e cittadini naturalizzati di origine migratoria. L'impatto del divieto di *non-refoulement* e del diritto alla vita privata/familiare per la protezione dei migranti irregolari. – 3. Modelli teorici fra integrazione, assimilazione e diritti della maggioranza. – 4. Competenze, principi di *soft-law.* Piano di azione e finanziamenti dell'Unione. – 5. L'integrazione tramite i diritti fondamentali e il principio di eguaglianza davanti alla legge. – 6. Il diritto derivato quale strumento di integrazione: la direttiva sui soggiornanti di lungo periodo; la direttiva sul ricongiungimento familiare; la rifusione della direttiva sul permesso unico di soggiorno e lavoro. – 7. Le clausole facoltative d'integrazione nelle direttive sui soggiornanti di lungo periodo e sul ricongiungimento familiare. – 8. I beneficiari di protezione internazionale e la clausola facoltativa di integrazione. – 9. I richiedenti protezione internazionale fra accoglienza e integrazione. – 10. Trattamento paritario del migrante e prestazioni sociali. – 11. Il principio di non discriminazione e la tutela antidiscriminatoria a livello europeo e nazionale. – 11.1. *Segue*: la direttiva 2000/43 contro la discriminazione razziale. – 11.2. *Segue*: la direttiva 2000/78 per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. – 12. La cittadinanza per naturalizzazione come raggiungimento della "piena integrazione".

1. Questo volume[1] ha per oggetto la questione giuridica dell'integrazione/inclusione dei migranti negli Stati membri nel diritto dell'Unione europea, con particolare attenzione al percorso di riconoscimento dei diritti fondamentali che rappresenta la modalità più efficace per la realizzazione di tale obiettivo[2].

---

* Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi Roma Tre.

[1] In premessa desidero ringraziare Valeria Di Comite e Ivan Ingravallo, organizzatori del Convegno *Quale inclusione per i migranti? Prospettive giuridiche multilivello* (Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Bari, 22-24 aprile 2025), nonché curatori di questo volume, per avermi affidato l'elaborazione di questo contributo introduttivo in una materia di mio specifico interesse di ricerca, v., tra l'altro, *L'integrazione dei migranti* fra *soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione europea e politiche nazionali*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014. A quel testo si rinvia soprattutto per la giurisprudenza più risalente, mentre in questa sede ci si propone di evidenziare gli aspetti più innovativi della legislazione europea (specie del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, applicabile dal 26 maggio 2026) e la giurisprudenza più recente in argomento.

[2] Per informazioni sugli sviluppi più recenti, anche a livello degli Stati membri, v. European Migration Network (EMN), *Asylum and migration overview 2024*, July 2025, Cap. VII, Integration and

A livello internazionale e dell'Unione europea, si tratta di un "processo bilaterale o di reciproco adattamento" fra migranti e società ospitanti, purtroppo sempre in bilico tra scambio paritario e assimilazione unidirezionale[3].

Dal punto di vista terminologico, la distinzione fra inclusione e integrazione appare evidente: la prima si riferisce alla partecipazione dei migranti all'interno di un sistema di convivenza sociale "funzionante"; la seconda evoca un percorso *in itinere* verso una gestione sociale condivisa. Negli atti e documenti dell'Unione europea, tale differenza non sembra assumere una specifica rilevanza giuridica, dal momento che i due termini sono utilizzati in modo congiunto o intercambiabile, anche se il più utilizzato risulta ancora quello di "integrazione dei migranti"[4].

Nel diritto secondario dell'Unione europea e in quello degli Stati membri persistono significative diversità nel trattamento dei titolari di permesso di soggiorno/lavoro la cui frammentazione può ostacolare l'integrazione nelle società ospitanti, nonché determinare l'effetto di "movimenti secondari" alla ricerca di regimi nazionali più favorevoli, specialmente in materia di accesso alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale, nonché della lotta all'esclusione sociale tramite l'accesso a servizi essenziali, quali casa, sanità, istruzione, specialmente per chi è vulnerabile o in stato di bisogno. A riguardo, un impatto determinante possono assumere, da un lato, le azioni dell'Unione a sostegno e coordinamento delle politiche nazionali di integrazione; dall'altro, le "correzioni interpretative" delle legislazioni nazionali da parte della Corte di giustizia.

Anche a livello politico-sociale, la questione dell'integrazione dei migranti è molto rilevante perché è proprio la capacità di gestione da parte degli Stati membri che può determinare il successo o il fallimento dell'intero ciclo del fenomeno migratorio nell'Unione. Infatti, essa incide sempre di più

Inclusion of Migrants. Per aggiornamenti, v. il sito della Commissione europea, Migrant integration hub, che ha sostituito, dal 10 luglio 2025, il precedente European website on integration.

[3] Il Patto globale delle Nazioni Unite sulla migrazione, del 2018, enfatizza l'approccio bilaterale all'integrazione dei migranti volto a trovare un corretto equilibrio tra i diritti e le aspettative dei migranti e l'inclusione/coesione nella società di accoglienza. Le misure di integrazione non dovrebbero mai presupporre e richiedere l'assimilazione dei migranti ma il reciproco rispetto delle tradizioni, dei costumi e delle culture dei migranti e delle società di accoglienza. Secondo il Patto globale, gli Stati firmatari si impegnano a: "Empower migrants and societies to realize full inclusion and social cohesion. Promote mutual respect for the cultures, traditions and customs of communities of destination and of migrants by exchanging and implementing best practices on integration policies, programmes and activities, including on ways to promote acceptance of diversity and facilitate social cohesion and inclusion" (Objective 16). Pur con i limiti del suo carattere non vincolante, il Patto globale rappresenta il documento internazionale più completo sulla regolamentazione del fenomeno migratorio, v. G. Cataldi, A. Del Guercio, *I Global Compact su migranti e rifugiati. Il soft law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2019, p. 188 ss. Per un inquadramento internazionale della questione, v. P. Gargiulo, *L'integrazione dei migranti quale strumento di gestione dell'immigrazione a livello internazionale ed europeo*, in *questo volume*, p. 3 ss.

[4] V. European Commission, *Final Report on the consultation on the integration and inclusion of migrants and people with a migrant background*, 2020.

sulla percezione della realtà dell'immigrazione nell'opinione pubblica e negli schieramenti politici. Al riguardo una valutazione positiva è destinata a prevalere se l'integrazione dei migranti valorizza il loro contributo economico e culturale in termini di coesione e competitività della società ospitante. Al contrario, la mancata o ridotta integrazione si rispecchia nella marginalizzazione dei migranti (ghetti e steccati sociali) e nelle situazioni di vulnerabilità allo sfruttamento lavorativo (caporalato e lavoro nero)[5], così da determinare tensioni sociali e aggregazioni criminali. Nel discorso pubblico, gli atti di cronaca nera commessi da migranti o dalle "seconde generazioni" assumono spesso un rilievo maggiore rispetto alle analisi positive sul rafforzamento del mercato del lavoro grazie al contributo dei migranti[6].

La disciplina dell'integrazione dei migranti trova le sue fonti nei Trattati istitutivi e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (*d'ora in poi*: Carta), nel diritto secondario dell'Unione, nei principi di *soft law* e nella normativa nazionale[7]. Di grande rilevanza sono anche le linee-guida dei programmi di azione coordinati e, in parte, finanziati dall'Unione europea. Peraltro, i profili giuridici meritevoli di approfondimento non si limitano alle misure adottate nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia ma riguardano anche altri ambiti, quali la coesione sociale, l'occupazione, l'istruzione, l'acquisizione della cittadinanza nazionale/europea. In un quadro giuridico complesso e articolato, talvolta non emerge una coerenza intersettoriale, in particolare fra le politiche dell'Unione e quelle degli Stati membri.

---

[5] Sulle implicazioni giuridiche, v. A. Rizzo, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti nel diritto dell'Unione europea e la sua attuazione nel diritto italiano*, Bari, 2024.

[6] Consiglio d'Europa, *Valorizzare il potenziale dei cittadini stranieri nell'accesso al mercato del lavoro*, Strasburgo, 2024.

[7] Nel loro insieme, gli studi sull'integrazione dei migranti nella prospettiva prioritaria del diritto dell'Unione europea e nel diritto costituzionale restano di "nicchia". Si segnalano le seguenti opere collettive: S. Morano-Foadi, M. Malena (eds.), *Integration for Third-Country Nationals in the European Union: The Equality Challenge*, Cheltenham, 2012; G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit.; E Cortese, G. Pelacani (a cura di), *Il diritto in migrazione, Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Trento, 2017; A. C. Amato Mangiameli, L. Daniele et al. (a cura di), *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione*, Torino, 2018; G. Cerrina Peroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018; H. Caroli Casavola (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, 2021.

Tra i contributi più recenti di diritto dell'Unione. v. M. Borraccetti, *L'integrazione dei migranti tra le politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in *Diritto pubblico*, 1/2020, p. 15 ss.; D. Vitiello. *Search of the Legal Boundaries of an "Open Society". The Case of Immigrant Integration in the EU*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2022, p. 151 ss.; M. Bottero, *Integration (of Immigrants) in the European Union: A Controversial Concept*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, p. 516 ss.

Tra i contributi più recenti di diritto pubblico, v. nella Collana "Diritti e inclusione", Carrocci ed., 2025: Q. Camerlengo (a cura di), *Pluralismo. Una coesione sostenibile*; Id. (a cura di), *Educazione. Un concetto plurale*; S. Illari (a cura di), *Eguaglianza. Una sfida per le società plurali*; M. Ferrari (a cura di), *Comunità. Un nuovo senso di appartenenza*; G. Matucci (a cura di), *Lingua fra identità e integrazione*; Id. (a cura di), *Identità. Crisi di un concetto?*; Id. (a cura di), *Cultura. Nuovi significati nella società globale.*

Lo scenario attuale vede un prevalente *trend* di stabilizzazione dei migranti titolari di "permesso di soggiorno/lavoro unico" (*d'ora in poi*: permesso lavoro unico o permesso unico) e una quasi-parificazione del trattamento dei soggiornanti di lungo termine a quello dei cittadini nazionali/europei. Al contempo, alcuni Stati membri continuano ad applicare anche le "clausole di integrazione" facoltative[8] previste nel diritto derivato e che, quando applicate da uno Stato membro funzionano da onere aggiuntivo alle condizioni di base ivi richieste (risorse, alloggio, ecc.). La resilienza di alcuni Stati membri a realizzare un vero e proprio trattamento paritario dei migranti e delle loro famiglie si spiega soprattutto per via dei costi elevati del *welfare* per gli Stati ospitanti che portano a dilatarne i tempi di attuazione, in contraddizione con il "principio di eguaglianza davanti alla legge" (art. 20 della Carta).

La mancanza di criteri chiari e coerenti per garantire la parità di trattamento dei cittadini di Paesi terzi in relazione alle prestazioni sociali previste dal diritto dell'Unione deriva dalla frammentazione delle differenti tutele previste dalle direttive sull'immigrazione legale per i cittadini di Paesi terzi che risiedono o lavorano legalmente in uno Stato membro. Questa frammentazione concede agli Stati membri un'eccessiva discrezionalità nel limitare o escludere l'accesso alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale.

Per rafforzare l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, si discute dell'istituzione della "cittadinanza civica", vale a dire di uno *status* intermedio rispetto alla concessione della cittadinanza nazionale. Tale *status* dovrebbe "raccogliere diritti e doveri dei migranti" in modo da rafforzarne il senso di appartenenza alla società ospitante[9].

2. Le politiche di integrazione dell'Unione sono rivolte agli immigrati legalmente residenti. La disciplina riguarda i cittadini di Stati terzi con permesso di soggiorno (di lungo termine o permesso unico o nazionale) e i beneficiari di protezione internazionale e, in parte, i richiedenti protezione internazionale[10]. Una particolare attenzione meritano, soprattutto per i rischi

---

[8] V *infra*, paragrafi 7 e 8.

[9] Cfr. P. Gargiulo, *L'idea della cittadinanza civile*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 103 ss. In tema cfr. E. Triggiani. *I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2017, p. 52 ss., che sottolinea: "È stato così elaborato un concetto di 'cittadinanza civica' per promuovere l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, comprendente i diritti e doveri necessari che ne rafforzino il senso di appartenenza alla società. Si tratta, in altri termini, di valorizzare, attraverso la residenza, l'acquisizione di un surplus di garanzie a favore degli immigrati di lungo periodo che costituisca un 'fattore compensativo' dell'impossibilità per essi di giovarsi della cittadinanza europea. Si contempererebbe, così, il soddisfacimento delle istanze universalistiche di rispetto dei diritti fondamentali della persona con il pragmatismo caratteristico dello Stato contemporaneo basato sulla comunità stabilmente residente ed operante sul suo territorio". Per un inquadramento sistematico, v. B. Nascimbene, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation, Towards New Residence Status?*, Leiden, 2022, Cap. II, p. 75 ss. V. anche *infra*, par. 12.

[10] V. *infra*, paragrafi 6, 7, 8.

collegati a possibili discriminazioni, anche i cittadini dell'Unione per naturalizzazione "con origini migratorie" e i loro figli ("seconda generazione")[11].

Al contrario, i migranti irregolari (privi di permesso di soggiorno) non rientrano nelle politiche di integrazione dell'Unione. Una tutela giuridica è comunque offerta agli stranieri che siano "rimpatriandi ma non rimpatriabili" nel Paese di origine in forza del principio di non-respingimento/*non-refoulement* (art. 3 CEDU e art. 19, par. 2, Carta). Tuttavia, la Corte europea dei diritti umani riconosce un ampio margine di apprezzamento agli Stati-parte per l'espulsione di uno straniero, nel rispetto del diritto alla vita privata e familiare, specialmente sotto il profilo dell'integrazione nella società di accoglienza (art. 8 CEDU)[12]. In ogni caso, la Corte di Strasburgo ha ribadito che "[t]he Convention does not guarantee the right of an alien to enter or to reside in a particular country"[13]. Per gli stranieri protetti dal principio di non respingimento resta irrisolta la questione se gli Stati-parte debbano riconoscere loro una qualche forma di soggiorno per "protezione umanitaria" che rispecchi e accresca il legame di integrazione con la società di accoglienza[14].

Nell'ordinamento italiano sembra consolidarsi a livello giurisprudenziale, malgrado l'abrogazione legislativa, la protezione complementare/speciale (ex-umanitaria) per la tutela del diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU e art. 7 Carta). Secondo la giurisprudenza della Cassazione e dei giudici di merito, la protezione complementare nazionale è oggi applicabile e si configura come un vero e proprio diritto soggettivo perfetto, insuscettibile di compressione discrezionale[15].

---

[11] Il significato del termine "seconda generazione" non è concordemente condiviso ma si riferisce principalmente ai figli di immigrati nati nel Paese di accoglienza o ivi arrivati da bambini, scolarizzati nel nuovo contesto, che si caratterizzano da legami con la cultura d'origine dei genitori (esperienza migratoria indiretta) esposti alle sfide dell'integrazione e dell'identità culturale.

[12] Fra i criteri pertinenti per valutare se una misura di espulsione sia lecita vanno considerati, tra l'altro, la natura e la gravità del reato, la durata del soggiorno, la situazione familiare, la gravità delle difficoltà che il richiedente potrebbe incontrare nel Paese verso cui deve essere espulso, v. G. Caggiano, *La protezione umanitaria fra limiti tecnici e giuridici all'espulsione e integrazione socio-familiare degli stranieri irregolari*, in A. Di Blase, G. Bartolini, M. Sossai (a cura di), *Diritto internazionale e valori umanitari*, Roma, 2019, p. 97 ss.; M. Ferri, *Il principio di non respingimento e lo statuto giuridico del rifugiato non espellibile all'esame della Corte di giustizia: osservazioni sul rapporto tra Convenzione di Ginevra e Carta dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019. V. da ultimo, Corte EDU, sentenze del 9 maggio 2023, appl. no. 21768/19. *Ghadamian* c. *Svizzera*; 28 luglio 2020, appl. no. 25402/14, *Pormes* c. *Paesi Bassi.*

[13] Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, appl. no. 55597/09, *Nunez* c. *Norvegia*, par. 66; Corte EDU, decisione del 11 marzo 2025, appl. no. 14368/22, *Alneel* c. *Norvegia*, par. 59.

[14] Per un'analisi complessiva della questione, v. M. Di Filippo, *The Evolving Scope of the* Non-refoulement *Guarantee Under Human Rights Law as a Premise for a Fully-fledged Complementary Protection*, in *questo volume*, p. 239 ss.

[15] M. Ferri, *La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: l'attuazione (e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2021. Per un commento sulle più recenti decisioni della Cassazione in argomento, v. C. De Chiara, *Regolamento Dublino e clausola discrezionale davanti al giudice italiano. Nota a Cass. Sez. un. 15 gennaio 2025, n. 935*, in *Questione giustizia*, 2025, reperibile

3. La progressiva stabilizzazione dei migranti nei Paesi di immigrazione determina la convivenza fra soggetti portatori di culture diverse (multiculturalismo o società poli-culturale)[16]. In linea di massima, tali modelli di riferimento dovrebbero comportare politiche diversamente orientate: la prima a carattere unidirezionale delle minoranze di migranti verso la maggioranza; la seconda di reciproco adattamento fra le minoranze costituite dai migranti e la maggioranza dei cittadini autoctoni. In estrema sintesi, mentre il modello "assimilazionista" si riferisce all'eguaglianza formale e alla neutralità dello Stato di fronte alle differenze culturali (modello francese), il modello multiculturalista (inglese) privilegia il principio dell'eguaglianza sostanziale che giustifica trattamenti differenziati o azioni positive a favore di una minoranza[17]. La dottrina liberale pone l'accento sulla richiesta di riconoscimento delle identità dei singoli e delle comunità di migranti, portatori di propri valori culturali, anche se è ovvio che la nozione stessa di "identità" ha carattere dinamico nell'ambito di un fenomeno di continua "ibridizzazione".

Al modello liberale si contrappone il "modello comunitarista" di integrazione che valorizza il popolo come un'unità identificata da valori e stili di vita comuni, rispetto ai quali deve esserci l'adesione dello straniero[18]. Negli ultimi anni, tale modello è sostenuto dalle nuove "teorie dei diritti della maggioranza"[19], secondo le quali sono le maggioranze socioculturali nazionali che sarebbero titolate alla protezione costituzionale della loro identità (ossia: la lingua, la religione, le pratiche, i costumi tradizionalmente condivisi dalla maggioranza degli appartenenti alla comunità nazionale).

In ogni caso, non è affatto evidente tramite quali percorsi e metodologie sia possibile garantire il diritto alla diversità culturale dei migranti nel rispetto

---

online; E. Colombo, *Clausola discrezionale e protezione complementare: i nuovi confini del sindacato del giudice nazionale dopo la pronuncia della prima sezione della Corte di cassazione n. 11713/2025*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2025.

[16] Secondo Bauman, è preferibile non utilizzare il termine "multiculturalismo" e parlare invece di società poli-culturale o interculturale per meglio caratterizzare l'interazione delle diverse culture, v. *La solitudine del cittadino globale*, Milano, 2000, p. 200. Gustavo Zagrebelsky differenzia l'integrazione, implicante "l'omologazione alla cultura dominante e ai suoi 'valori'" dall'interazione, "aperta all'evoluzione e alle reciproche influenze, in vista di un orizzonte umano comune", v. *La virtù del dubbio, Intervista su etica e diritto*, Bari, 2007, p. 124 ss.

[17] J. Schneider, M. Crul (eds.), *Theorising Integration and Assimilation*, Abingdon, 2012.

[18] Taylor e Habermas hanno proposto ricostruzioni diverse del multiculturalismo. Il primo sostiene la necessità di riconoscere i diritti collettivi per proteggere le identità culturali, anche se questo può creare conflitti con i diritti individuali; il secondo afferma che la valorizzazione delle diversità non deve compromettere la neutralità del diritto liberale, che si fonda sull'adesione di tutti i cittadini a procedure legittime, non a un consenso sostanziale sui valori. Sul dibattito, v. il volume che pubblica i saggi dei due Autori, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, 2008.

[19] Sulle teorie dei diritti della maggioranza, v. per tutti, L. Orgad, R. Koopmans (eds.), *Majorities, Minorities, and the Future of Nationhood*, Cambridge, 2022. Per un approfondimento della questione, v. G. Cavaggion, *Le attuali ambiguità della difesa dei valori europei, tra populismi e promozione della "European way of life"*, in *Policy Paper, Fondazione Centro Studi Federalismo (CSF)*, 2025; Id., *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo, Possibili derive illiberali della difesa dell'identità nazionale*, Torino, 2025.

dell'art. 22 della Carta: "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica"[20]. In ogni caso, la gestione equilibrata del possibile conflitto tra diritti umani universali e identità culturali costituisce uno degli aspetti più qualificanti della legittimazione di un ordinamento democratico-pluralista. Un tale sistema non si limita a proclamare i diritti umani ma riesce concretamente a farli convivere con la ricchezza delle diverse culture in una società più inclusiva e accogliente.

Un esempio di questa possibile mediazione è quello della categoria dei "reati culturalmente motivati" degli stranieri nell'ambito del diritto penale italiano. La dottrina non propone l'assoluzione di uno straniero per condotte ascrivibili a "diversità culturali" (ove in Italia costituiscano reato) ma una valutazione dell'elemento soggettivo che tenga conto dell'eventuale "errore culturale", sostenendo la mancanza del dolo o il riconoscimento di una causa di giustificazione o scriminante atipica (come l'adempimento di un dovere) per fatti di minor gravità, per reati "minori" o di lieve entità[21].

4. Nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) l'integrazione dei migranti rientra nella politica comune dell'immigrazione legale che trova la sua base giuridica nell'art. 79 (condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi). Il diritto primario prevede altresì la competenza concorrente dell'Unione in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea (art. 78 TFUE).

Il quadro di *soft law* sull'integrazione dei migranti è fissato nei *Principi fondamentali comuni*, adottati nel 2004 e riaffermati nel 2014 dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, sull'integrazione dei cittadini di Stati terzi soggiornanti legalmente nell'Unione europea[22]. Si tratta di linee-guida rivolte agli Stati membri per assisterli nella formulazione delle politiche di integrazione. Il *primo principio* definisce l'integrazione come "un processo dinamico e bidirezionale di adattamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e residenti degli Stati membri". Questa definizione è

---

[20] G. Cataldi, V. Grado (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture*, Atti del XVIII Convegno SIDI di Napoli del 13-14 giugno 2013, Napoli, 2014; N. Colaianni, *Diritti, identità, culture (tra alti e bassi giurisprudenziali)*, in *Questione giustizia*, 2018, reperibile *online*; P. Fois, *Integrazione degli immigrati e rispetto della diversità culturale nel diritto*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2019, p. 9 ss.

[21] F. Basile, *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*, Milano, 2010, p. 15 ss.; Id., *I reati c.d. "culturalmente motivati" commessi dagli immigrati: (possibili) soluzioni giurisprudenziali*, in *Questione giustizia*, 1/2017, p. 127 ss., reperibile *online*. Più in generale, v. A. Provera, *La "cultural defense": dalle origini fino ai "nuovi orizzonti" resi possibili dalla riforma Cartabia*, in *Legislazione penale*, 26 ottobre 2023.

[22] Doc. 14615/04, 19 November 2004, Council Meeting, Justice and Home Affairs, Annex, The Council and the Representatives of the Governments of the Member States, Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union Draft Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the European Union - Adoption.

emblematica del modello sociale dell'Unione in quanto stabilisce un dovere condiviso di adattamento tra migranti e società di accoglienza. Il *secondo* richiede il rispetto dei valori fondamentali dell'UE da parte di tutti i residenti, compresi i migranti (art. 2 TUE). Il *terzo* e il *quinto* riguardano l'occupazione come parte fondamentale del processo di integrazione e l'istruzione come politica fondamentale che prepara gli individui a partecipare alla società statuale. Il *quarto* dichiara che "la conoscenza di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospitante è indispensabile per l'integrazione e consentire ai migranti di acquisire conoscenze di base è essenziale per un'integrazione di successo". Secondo l'*ottavo principio*, "la pratica di culture e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata, a meno che tali pratiche non siano in conflitto con altri diritti europei inviolabili o con il diritto nazionale". Infine, il *nono* afferma che "la partecipazione degli immigrati al processo democratico (…) sostiene la loro integrazione".

Nella fase attuale, questi *Principi* vengono considerati all'interno di un "modello sociale" a cui ha fatto riferimento la Commissione europea nella proposta per il nuovo "Patto sulla migrazione e l'asilo" [23].

Anche il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 (d'ora in poi: Piano d'azione)[24] sottolinea i principi e i valori chiave in materia di integrazione e inclusione e si concentra su azioni nei principali settori come istruzione e formazione professionale, occupazione e competenze, salute e alloggi. Anche il Piano d'azione si riferisce allo "stile di vita europeo" e ad una società inclusiva ma non ne approfondisce le possibili conseguenze negative, come il rischio di perdita di identità culturale di individui e gruppi di migranti. In ogni caso, il documento programmatico sottolinea come, nello "stile di vita europeo", rientra non solo il rispetto dei valori comuni europei (sanciti nell'art. 2 TUE) ma anche il conferimento di maggiori poteri a coloro che si trovano in condizioni di svantaggio, la garanzia delle pari opportunità nel godimento dei diritti e nella partecipazione alla vita comunitaria e sociale.

Il Piano d'azione si riferisce ai due principali strumenti idonei a raggiungere gli obiettivi: il coordinamento delle politiche e il finanziamento dei progetti *ad hoc*. Il contributo dell'Unione europea all'identificazione delle

---

[23] Cfr. documento che accompagna le proposte legislative per il Patto sulla migrazione e l'asilo (Cap. "Sostenere l'integrazione per società più inclusive"), v. COM(2020)609 final, 23 settembre 2020, Un nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Cfr. U. Brandl, *Integration in the New Pact: A Difficult Compromise between a Limited EU Competence and a Successful Policy*, in D. Thym (ed.), *Reforming the Common European Asylum System*, Baden-Baden, 2021, p. 289 ss. V. anche COM(2025)319 final, 1° giugno 2025, Stato di avanzamento nell'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo e l'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione.

[24] COM(2020)758 final, 24 novembre 2020, Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027. Cfr. il precedente COM(2016)377 final, 7 giugno 2016, Piano d'azione per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, che si riferiva esclusivamente ai cittadini di Paesi terzi e non anche ai migranti divenuti cittadini nazionali/europei per naturalizzazione.

priorità di intervento rientra nella specifica competenza di "sostegno, coordinamento e completamento" dell'integrazione dei migranti (ancorché non enumerata nell'art. 6 TFUE in tale categoria di competenze). L'art. 79, par. 4, TFUE esclude l'armonizzazione delle legislazioni nazionali ma consente il coordinamento e il sostegno finanziario delle azioni nazionali in materia.

Su questa base giuridica è stato adottato il regolamento (UE) 2021/1147[25], che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (FAMI), in coerenza e complementarità rispetto a quelli del Fondo sociale europeo Plus (FSE+)[26] e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)[27]. Il FAMI sostiene azioni specificamente mirate alle esigenze dei cittadini di Paesi terzi attuate soprattutto nelle fasi iniziali dell'integrazione, nonché misure orizzontali a sostegno delle capacità degli Stati membri nel settore dell'integrazione. Gli interventi con un'incidenza a più lungo termine dovrebbero essere finanziati nell'ambito del FSE+ e del FESR. Pertanto, pur su basi giuridiche diverse, le politiche dell'integrazione e della coesione sociale devono procedere in modo coordinato e sinergico.

5. La dignità umana, sancita dall'art. 1 della Carta, riconosce valore intrinseco ai migranti, indipendentemente da origine o *status*, garantendo loro diritti fondamentali come diritto alla vita, salute, istruzione e non discriminazione[28]. La Corte di giustizia ha rafforzato la protezione contro trattamenti inumani e degradanti (art. 4 Carta) nei trasferimenti di richiedenti asilo, sottolineando che carenze sistemiche che portino a condizioni degradanti in uno Stato membro rappresentano violazioni della Carta[29].

L'attuazione dei diritti fondamentali rappresenta lo strumento principale di integrazione dei migranti, accompagnato da un processo di tendenziale e progressiva parità di trattamento con i cittadini nazionali ("equo trattamento"). Una volta che i migranti siano presenti legalmente sul territorio di uno Stato membro, la loro integrazione e inclusione nella società dipende principalmente dal riconoscimento dei diritti civili, politici, sociali, economici e culturali, rafforzati da meccanismi antidiscriminazione (integrazione

---

[25] Regolamento (UE) n. 2021/1147 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione.

[26] Regolamento (UE) n. 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013.

[27] Regolamento (UE) n. 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

[28] Cfr. P. Mengozzi, *Il principio del rispetto della dignità umana, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e la giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *I Post* di *AISDUE*, II, 2020, 6 dicembre 2020, reperibile *online.* Per un ampio approfondimento, v. altresì A. Di Stasi, *La tutela della dignità umana con riferimento al rispetto dei diritti e delle libertà dei migranti nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte EDU*, in *questo volume*, p. 209 ss.

[29] V. da ultimo, sentenza della Corte del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL* e *QS*, ECLI:EU:C:2024:1036 e giurisprudenza ivi citata.

tramite i diritti)[30]. Purtroppo, il riconoscimento dei diritti fondamentali non si traduce in un automatico accesso ai beni e ai servizi garantiti ai cittadini dell'Unione. Sono pertanto necessari strumenti giuridici e interventi giurisprudenziali volti a rimuovere quelle ipotesi di trattamento dei cittadini di Stati terzi (differenziato dai cittadini dell'Unione) che non sia giustificato da diversità di situazioni fattuali.

In generale, la situazione giuridica dei cittadini degli Stati terzi resta diversa da quella dei cittadini dell'Unione, che beneficiano del principio di non-discriminazione su base della nazionalità (art. 18 TFUE), nonché del diritto alla libera circolazione e al soggiorno[31]. Tuttavia, la Corte di giustizia afferma che "il principio di non discriminazione enunciato all'art. 21, par. 1 della Carta costituisce una particolare espressione del principio della parità di trattamento, il quale configura un principio generale del diritto dell'Unione ed è sancito all'art. 20 della Carta sull'uguaglianza dinanzi alla legge"[32]. Inoltre, "il diritto fondamentale si estende a tutte le persone la cui situazione sia disciplinata dal diritto dell'Unione, *indipendentemente dalla loro origine*" (enfasi aggiunta)[33].

Di particolare interesse per la questione dell'integrazione dei cittadini di uno Stato terzo appare la sentenza *O.G.*[34], in cui il principio di uguaglianza viene applicato dalla Corte di giustizia alla questione del motivo facoltativo di non esecuzione del mandato d'arresto europeo (MAE) per accrescere le possibilità di reinserimento sociale della persona ricercata. In questa ipotesi, lo Stato di esecuzione si impegna a eseguire la pena secondo il proprio diritto interno (anche eventualmente con misure alternative o programmi di riabilitazione) ove ritenga che questa opzione offra maggiori possibilità di rein-

---

[30] Sui vincoli relativi ai diritti degli stranieri sulla sovranità dello Stato territoriale, v. G. Caggiano, *I vincoli di legittimità costituzionale, sovranazionale e internazionale quale garanzia dei diritti fondamentali degli stranieri nell'ordinamento italiano*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 9 ss. In generale, v. M. Puglia, *I diritti dei cittadini di Paesi terzi nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *questo volume*, p. 265 ss.

[31] Sul rapporto fra l'art. 18 TFUE e gli articoli 20 e 21 della Carta, v. G. Gattinara, *Il principio della parità trattamento sancito all'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali e la condizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi*, in *questo volume*, p. 33 ss.

[32] Sentenze del 4 settembre 2025, causa C-543/23, *Gnattai*, ECLI:EU:C:2025:653, punto 33 e giurisprudenza ivi citata; e del 30 novembre 2023, causa C-173/22 P, *MG/BEI*, ECLI:EU:C:2023:932, punto 45 e giurisprudenza ivi citata.

[33] Parere 1/17 del 30 aprile 2019, *Accordo economico e commerciale globale tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (CETA)*, ECLI:EU:C:2019:341, punti 169, 171 e in particolare, 172.

[34] Sentenza del 6 giugno 2023, causa C-700/21, *O.G.*, ECLI:EU:C:2023:444, punti 41 e 42. Per un commento, v. C. Amalfitano, *Mandato d'arresto europeo e garanzie dì risocializzazione del condannato: tutela anche dell'extracomunitario radicato nello Stato di esecuzione*, in *Quaderni di AISDUE*, 2/2023, p. 11 ss.; S. Barbou des Places, *Equality between EU Citizens and Third-Country Nationals when Implementing European Arrest Warrants the National Judge and the Weight of Facts*, in *Common Market Law Review*, 2024, p. 491 ss.

Sul significato di questa sentenza per l'integrazione dei migranti, v. F. Gatta, *Verso una "cittadinanza di residenza"? La Corte di giustizia conferma l'evoluzione in corso*, in *Eurojus*, 24 luglio 2023.

serimento sociale della persona rispetto alla consegna allo Stato emittente. La Corte, riaffermando che l'art. 20 della Carta non prevede nessuna limitazione del suo campo di applicazione, proclama l'uguaglianza fra cittadini di Stati terzi e dell'Unione purché si tratti di situazioni comparabili e fatto salvo che un trattamento diverso sia obiettivamente giustificato[35]. Pertanto, il principio di eguaglianza osta alla normativa di uno Stato membro che limita il beneficio di tale motivo facoltativo di non esecuzione del MAE ai cittadini nazionali o di altri Stati membri[36] e, al contempo, escluda in modo automatico l'applicabilità ai cittadini di un Paese terzo. La Corte di giustizia ha precisato che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve, al contrario, poter procedere a una valutazione complessiva di tutti gli elementi caratterizzanti la situazione del cittadino di uno Stato terzo destinatario del mandato (legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici)[37]. Anche il soggiorno rappresenta un criterio di particolare importanza di cui si dovrà valutare la natura, la durata e le condizioni[38]. Tale articolata e complessiva valutazione è finalizzata ad accertare l'esistenza di un sufficiente grado di integrazione del cittadino di Paese terzo nello Stato ospitante affinché quest'ultimo possa assumere il ruolo di Stato di esecuzione della pena (o della misura di sicurezza).

A seguito di tale interpretazione, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la relativa norma italiana di attuazione[39] per quanto attiene all'esclusione di un cittadino di uno Stato terzo legittimamente ed effettivamente residente/dimorante nell'ordinamento italiano che corrisponda ai criteri di integrazione precisati dalla Corte di giustizia. L'applicabilità della misura è limitata ai cittadini di Stati terzi che risiedono da almeno cinque anni nel territorio italiano, come già previsto per i cittadini di altri Stati membri dell'Unione.

6. Dal Trattato di Amsterdam è stato possibile adottare strumenti e misure di integrazione riguardanti le politiche di immigrazione legale. Le direttive sul ricongiungimento familiare, sui lungo-soggiornanti e sul soggiorno/lavoro

[35] Sul diritto di soggiorno in caso di violenza domestica, v. sentenza del 2 settembre 2021, causa C-930/19, *État belge*, ECLI:EU:C:2021:657, punto 57 e giurisprudenza ivi citata.

[36] Cfr. art. 4, punto 6, decisione quadro 2002/584/GAI. Il rilievo "sostanziale" della residenza, anche in assenza di quella formale era già stato valorizzato dalla Corte nella sentenza del 13 dicembre 2018, causa C-514/17, *Sut*, ECLI:EU:C:2018:1016.

[37] La Corte di giustizia richiama e conferma il 'considerando' 9 della decisione quadro 2008/909/GAI, che fornisce un elenco esemplificativo di criteri: "tra tali elementi figurano, in sostanza, l'attaccamento della persona allo Stato membro di esecuzione, nonché la circostanza che tale Stato membro costituisce il centro della sua vita familiare e dei suoi interessi, tenuto conto, in particolare, dei suoi legami familiari, linguistici, culturali, sociali o, ancora, economici con detto Stato" (punto 62).

[38] Al riguardo, la Corte osserva che la posizione del soggiornante di lungo periodo in base alla direttiva 2003/109 assume speciale rilievo, posto che "tale status rappresenta (…) un autentico strumento di integrazione sociale e costituisce un forte indizio del fatto che i legami stabiliti (…) sono sufficienti a giustificare il rifiuto di eseguire il mandato d'arresto europeo" (punto 65).

[39] Corte costituzionale, sentenza del 28 luglio 2023, n. 178, *O.G.* Per un commento, v. C. Amalfitano, *Garanzie di risocializzazione anche per l'extracomunitario radicato in Italia: la Consulta dà seguito alla decisione della Corte di giustizia*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2/2023, reperibile *online.*

unico, come vedremo, hanno l'obiettivo dell'integrazione dei migranti, pur rappresentando il compromesso fra il riconoscimento dei loro diritti e la discrezionalità degli Stati membri (in quantità, modi e tempi dell'accesso), nel cui esercizio essi dimostrano, talvolta, di voler riconoscere i diritti dei migranti come una "ricompensa" per la loro avvenuta integrazione, piuttosto che come un presupposto o una condizione preliminare dell'integrazione. Tali direttive prevedono requisiti per l'attribuzione di un permesso di soggiorno sulla base di indicatori di integrazione (l'autosufficienza economica, la durata del soggiorno, l'assenza di condanne penali gravi o la selezione sulla base di conoscenze) e garanzie di parità di trattamento in diversi ambiti[40]. Altri atti dell'Unione sull'immigrazione legale disciplinano un variegato sistema di *status* e norme che non risulta semplice sintetizzare nella sua articolazione[41].

La *direttiva sui lungo-soggiornanti* estende ai migranti il principio di parità di trattamento con i cittadini dell'Unione in diversi ambiti[42]. Si tratta di uno *status* privilegiato di cui è possibile godere in considerazione del legame che l'individuo ha consolidato con lo Stato membro ospitante a seguito di un soggiorno legale e continuativo sul suo territorio. Tale *status* corrisponde al livello più avanzato di integrazione per i cittadini di Paesi terzi e giustifica che sia loro garantita la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, in particolare per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale.

La proposta di rifusione *in itinere* introduce, anzitutto, un importante cambiamento per il riconoscimento dello *status*[43]. Si prevede la possibilità

---

[40] COM(2019)161 final, 29 marzo 2019, Rapporto sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; COM(2019)162 final, 29 marzo 2019, Rapporto sull'attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

[41] I testi sinora adottati in materia di migrazione legale sono: direttiva 2014/36/UE, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali; direttiva 2014/66/UE, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari. Sinora le direttive oggetto di rifusione sono state: direttiva 2016/801/UE, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari che ha modificato e sostituito le direttive 2004/114/CE e 2005/71/CE; direttiva 2021/1883, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, che ha sostituito la precedente direttiva 2009/50/CE; direttiva sul permesso unico 2024/1233/UE che ha sostituito la precedente direttiva 2011/98/UE. In argomento, v. C. Favilli, *Eppur si muove: il timido ma necessario rilancio della politica dell'Unione europea in materia di migrazione legale*, in *Questione giustizia*, 2025, reperibile *online.*

[42] Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. In dottrina, v. A. Di Stasi, *L'integrazione del lungo soggiornante*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 241 ss.

[43] COM(2022)650 final, del 27 aprile 2022, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione). Cfr. A. Di Stasi, *La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo

di cumulare periodi di soggiorno in Stati membri diversi, a condizione che gli interessati abbiano cumulato due anni di soggiorno legale e continuativo nel territorio dello Stato membro in cui è stata presentata la domanda. Nel dimostrare di avere risorse economiche sufficienti, il richiedente può far riferimento anche alle risorse messe a disposizione da un terzo, a condizione che siano "stabili, regolari e sufficienti"[44]. La proposta garantisce gli stessi diritti dei cittadini nazionali in materia di acquisizione di alloggi privati e di pensione, anche in caso di trasferimento in un Paese terzo. Inoltre, vengono eliminate le restrizioni per gli Stati membri sull'assistenza sociale, parificando il trattamento con quello dei cittadini nazionali. Inoltre, i figli nati o adottati nello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno ottengono automaticamente lo *status* di soggiornanti di lungo periodo, previa domanda da parte di un genitore. Per facilitare la mobilità intraeuropea si prevede la rimozione della valutazione del mercato del lavoro, la riduzione dei tempi per l'ottenimento dell'autorizzazione, e la riduzione del periodo di residenza necessario per richiedere lo *status* di soggiornante di lungo periodo a tre anni (dagli attuali cinque).

Il diritto al *ricongiungimento familiare* nell'ordinamento dell'Unione europea rappresenta uno strumento di integrazione dei cittadini di Paesi terzi all'interno dello Stato membro ospitante[45]. La direttiva 2003/86/CE è stata interpretata dalla Corte di giustizia in numerose sentenze che hanno bilanciato le prerogative nazionali con gli obblighi derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali (in particolare, gli articoli 7 e 24), riducendo i margini di discrezionalità statale. L'unità familiare assume un ruolo centrale nella tutela dei diritti fondamentali, pur restando condizionata dal potere degli Stati membri di regolare l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Paesi terzi[46]. In questo senso, la Corte di giustizia ha stabilito che uno Stato non può esigere che, per godere del diritto al ricongiungimento familiare con i suoi genitori, un rifugiato minorenne non accompagnato o i suoi genitori dispongano di un alloggio, di un'assicurazione contro le malattie nonché di risorse stabili, regolari

---

(a cura di), *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 435 ss. Il processo istituzionale di adozione della proposta è ancora fermo al momento in cui si scrive.

[44] Sentenza 3 ottobre 2019, causa C-302/18, *X*, ECLI:EU:C:2019:830.

[45] R. Palladino, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo. Tra integrazione del mercato e tutela dei diritti fondamentali*, Bari, 2012; Id., *1l diritto al ricongiungimento familiare nell'UE tra discrezionalità degli Stati e tutela dei diritti fondamentali*, in *questo volume*, p. 317; G. Tiberi, *The Fundamental Right to Family Reunification in the Context of Migration Policies through a Multilevel Perspective*, in A. Pisapia (ed.), *Study on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in Civil and Administrative Jurisdiction. The Right of Family Reunification*, Torino, 2020, p. 79 ss.; L. S. Rossi, *The Interaction between Directive 2003/86 and the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the Family Reunification of a Third Country National*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1/2024, p. 25 ss.

[46] V. Di Comite, *Ricongiungimento familiare e diritto di soggiorno dei familiari di cittadini dell'Unione alla luce del superiore interesse del minore*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 165 ss.

e sufficienti[47]. Sarebbe, infatti, praticamente impossibile per un rifugiato minore non accompagnato soddisfare tali condizioni. Parimenti, è estremamente difficile per i genitori di un tale minore soddisfarle ancor prima di aver raggiunto il figlio nello Stato membro interessato. Quanto al requisito di una "vita familiare effettiva" la Corte ha ritenuto non necessaria la convivenza del figlio soggiornante e del genitore nello stesso nucleo familiare o nella stessa casa. Anche visite occasionali e contatti regolari di qualsiasi tipo possono essere sufficienti per attestare l'esistenza di relazioni personali e una vita familiare effettiva[48]. Da ultimo, la Corte ha interpretato in modo estensivo il concetto stesso di famiglia accolto nella direttiva 2003/86/CE: nella sentenza *CR*, ha esteso il beneficio del ricongiungimento familiare anche di una sorella maggiorenne di un richiedente il ricongiungimento familiare, affetta da malattia e dipendente in modo totale e permanente dall'assistenza materiale dei suoi genitori. In vari Stati membri, il contesto politico-legislativo sfavorevole all'immigrazione appare, tuttavia, non solo contrario ad una rifusione della direttiva in vigore ma ha già portato a provvedimenti nazionali riduttivi di dubbia compatibilità con la direttiva medesima.

La nuova direttiva 2024/1233 sul *permesso unico lavoro*[49] non modifica la competenza degli Stati membri a stabilire i requisiti di rilascio del permesso unico ma si pone l'obiettivo di rendere più semplice la procedura e più incisiva la politica di integrazione dell'Unione[50]. La rifusione della direttiva 2011/98, che disciplina una procedura unica di domanda per il rilascio del permesso di lavoro e del permesso di soggiorno, mira a garantire un insieme uniforme di diritti ai cittadini di Paesi terzi, sulla base del principio di parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospitante, in ambiti come il lavoro, l'istruzione, la formazione e alcuni aspetti della sicurezza sociale[51]. Oltre a ridurre a 90 giorni i tempi del rilascio, vengono rafforzati almeno in parte i diritti dei beneficiari, consentendo ad esempio il cambiamento di datore di lavoro e la possibilità di restare nello Stato membro anche durante un periodo limitato di disoccupazione. Al fine di rafforzare la parità di trattamento, ai beneficiari sono riconosciute le medesime condizioni di lavoro dei cittadini dello Stato membro che comprendono oggi anche quelle relative agli orari, ai congedi,

---

[47] Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 30 gennaio 2024, causa C-560/20, *CR* e *a.* c. *Landeshauptmann von Wien*, ECLI:EU:C:2024:96.

[48] Sentenza della Corte di giustizia del 1° agosto 2022, cause riunite C-273/20 e C-355/20, *Bundesrepublik Deutschland* c. *SW* e *a*., ECLI:EU:C:2022:617.

[49] Direttiva (UE) 2024/1233 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (rifusione).

[50] Dal 22 maggio 2026 essa sostituisce la precedente direttiva 2011/98 avente identico titolo che regola attualmente la materia.

[51] Sentenza della Corte di giustizia del 25 novembre 2020, causa C-302/19, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* c. *WS (Prestations familiales pour les titulaires d'un permis unique)*, ECLI:EU:C:2020:957, punto 34.

alle ferie e alla parità di genere, oltre alla retribuzione, al licenziamento e alla salute e alla sicurezza. Sul fronte dei diritti collettivi è sancito espressamente anche il loro diritto di scioperare, intraprendere azioni sindacali e negoziare contratti collettivi. Infine, gli Stati membri devono predisporre misure volte a impedire eventuali abusi e a sanzionare le violazioni degli obblighi, adottando meccanismi efficaci di denuncia da parte dei lavoratori stranieri, ivi inclusa la possibilità di adire l'autorità giudiziaria.

7. La visione del rapporto fra integrazione e diritti (diritti necessari per l'integrazione o diritti dopo l'integrazione) non è univoca fra gli Stati membri dell'Unione che hanno trovato una mediazione nell'adozione del diritto derivato. Infatti, le "clausole facoltative" prevedono la possibilità di introdurre ulteriori "misure" o "condizioni" di integrazione rispetto alle condizioni per il riconoscimento dello *status* di soggiornante di lungo termine o per il ricongiungimento familiare.

Proprio le direttive 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e 2003/109/CE sui lungo-soggiornanti che hanno l'obiettivo generale dell'integrazione dei migranti rappresentano, come già precisato, il compromesso fra rafforzamento dei diritti dei migranti e potere discrezionale degli Stati membri. Entrambe le direttive in parola prevedono requisiti per l'attribuzione di un permesso di soggiorno che si basano su indicatori di una possibile integrazione (l'autosufficienza economica, la durata del soggiorno e l'assenza di condanne penali gravi; l'alloggio idoneo per il ricongiungimento). La direttiva sui soggiornanti di lungo termine consente agli Stati membri di aggiungere il rispetto delle condizioni facoltative di integrazione per acquisirne lo *status* (art. 5, par. 2). Oltre agli indicatori obbligatori di un sufficiente livello di integrazione, viene ritenuto legittimo per le autorità nazionali imporre ulteriori condizioni per verificare il grado di integrazione del richiedente prima del rilascio di un permesso di soggiorno a lungo termine, che produce un diritto di soggiorno permanente. Anche la direttiva sul ricongiungimento familiare consente agli Stati membri di imporre condizioni di integrazione tra i prerequisiti che i familiari devono soddisfare prima di essere ammessi sul territorio (condizione di integrabilità, art. 7).

La Corte di giustizia, pur imponendo alcuni limiti, ha convalidato nella sostanza il principio di tali condizioni di integrazione. Essa ha confermato la compatibilità dei requisiti linguistici con le direttive sul ricongiungimento familiare e sui lungo-soggiornanti, poiché "facilitano notevolmente la comunicazione (…) e (…) incoraggiano l'interazione e lo sviluppo di relazioni sociali" tra cittadini nazionali e cittadini di Paesi terzi[52].

---

[52] Sentenze della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, causa C-579/13, *P.* e *S.* c. *Commissie sociale*, ECLI:EU:C:2015:369, punto 47; e del 9 luglio 2015, causa C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken* c. *K* e *A*, ECLI:EU:C:2015:453, punto 53.

Inoltre, la Corte di giustizia ha interpretato la possibilità rimessa agli Stati di adottare delle misure facoltative di integrazione (ai sensi dell'appena citato art. 7, par. 2, della direttiva 2003/86/CE), enfatizzando la loro valenza volta a facilitare l'integrazione dei familiari[53]. La discrezionalità degli Stati è, tuttavia, limitata dal rispetto del principio di proporzionalità che richiede che le condizioni di applicazione di un tale obbligo non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto obiettivo. Esse devono avere come finalità non quella di "selezionare" le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, quanto piuttosto quella di "facilitare l'integrazione di queste ultime negli Stati membri", tenendo in debita considerazione anche le circostanze individuali particolari, come l'età, il livello di educazione, la situazione finanziaria o le condizioni di salute dei familiari interessati del soggiornante[54].

8. Per quanto riguarda i beneficiari di protezione internazionale, il regolamento (UE) 2024/1347[55], che dal 12 giugno 2026 sostituisce la direttiva 2011/95/UE[56], rafforza ulteriormente i diritti di parità di trattamento connessi all'occupazione, precisando i contenuti delle condizioni di lavoro e della libertà di associazione, e formula meglio l'obbligo dello Stato membro di agevolare l'integrazione. Infatti, i beneficiari di protezione internazionale godono

---

[53] *Ivi*, spec. punto 54. La Corte riconosce che "l'obbligo di superare un esame di integrazione civica di livello elementare consente di assicurare l'acquisizione da parte dei cittadini di Paesi terzi interessati di conoscenze che risultano incontestabilmente utili per instaurare legami con lo Stato membro ospitante". Cfr. P. Dabrowska-Klosinska, *The Right to Family Reunion* vs *Integration Conditions for Third-Country Nationals*, in *European Journal of Migration and Law*, 2018, p. 251 ss.; L. S. Rossi, *The Interaction Between Directive 2003/86 and the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the Family Reunification of a Third Country National*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2024, p. 25 ss., spec. p. 32 ss.; F. Mauri, *Il quadro giuridico europeo in relazione all'apprendimento della lingua del paese ospitante come strumento di accoglienza ed inclusione degli stranieri*, in *federalismi.it*, 12/2025, p. 73 ss.

[54] Con riferimento all'art. 15 della direttiva e al rilascio di un permesso di soggiorno autonomo, v. anche le sentenze del 7 novembre 2018, causa C-257/17, *C* e *A* c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2018:876; e causa C-484/17, *K* c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2018:878.

[55] Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta (…) (rifusione). Per un commento, v. G. Pizzolante, *Il contenuto dei diritti e degli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale nel regolamento qualifiche*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 4/2024, *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre* (a cura di G. Morgese), p. 283 ss. Sul trattamento nazionale per l'accesso all'assistenza sociale, v. E. Pistoia, *The Right of Refugees and Beneficiaries of Subsidiary Protection to National Treatment in Social Assistance: An Extended Comment to* Ayubi, in *European Law Review*, 3/2020, p. 396 ss.

[56] Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

dello stesso trattamento dei cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione internazionale per quanto riguarda ad es. le condizioni di impiego, compresa l'età minima di ammissione al lavoro, e le condizioni di lavoro, tra cui la retribuzione e il licenziamento, l'orario di lavoro, le ferie e i giorni festivi, le prescrizioni relative alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro, nonché la libertà d'associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria. In tema di accesso all'istruzione e all'aggiornamento e perfezionamento professionale, garantisce agli adulti beneficiari di protezione internazionale lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione internazionale con l'eccezione delle sovvenzioni e dei prestiti.

Per i minori beneficiari di protezione internazionale, oltre ad assicurare la parità di trattamento per quanto riguarda l'accesso al sistema di istruzione, è previsto il diritto al completamento degli studi secondari anche dopo il raggiungimento della maggiore età. La disciplina relativa al riconoscimento delle qualifiche sostiene la parità di trattamento e l'obbligo di agevolazione, nonché l'obbligo della parità di trattamento in tema di convalida delle competenze.

Il nuovo regolamento rinvia ancora al regolamento 883/2004 sul coordinamento della sicurezza sociale. Per quanto riguarda, invece, le norme in tema di assistenza sociale, la sua definizione recependo la giurisprudenza della Corte si riferisce alle prestazioni concesse con l'obiettivo di garantire il soddisfacimento dei bisogni di base di chi non dispone di risorse sufficienti. Rispetto ai beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria, gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in tema di assistenza sociale alle prestazioni essenziali, che, tenendo conto della giurisprudenza della Corte, le individua oltre che, nel sostegno di reddito minimo, nell'assistenza in caso di malattia o gravidanza, nell'assistenza genitoriale, compresa l'assistenza all'infanzia, anche nelle prestazioni in materia di alloggio, sempre nella misura in cui tali prestazioni siano concesse, in base al diritto nazionale, ai cittadini dello Stato membro interessato.

Sull'accesso agli esami di integrazione civica di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria, la Corte di giustizia ha statuito che, sebbene gli Stati membri possano imporre l'integrazione, non possono imporre sanzioni sistematiche e sproporzionate per il mancato superamento degli esami civici o obbligare i rifugiati a sostenere l'intero costo dei corsi, poiché ciò viola il diritto dell'UE[57]. Secondo la Corte, l'art. 34 della direttiva 2011/95/UE dev'essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale che

[57] Sentenza del 4 febbraio 2025, causa C-185/23, *Keren*, ECLI:EU:C:2025:52. Per un commento, v. F. Mauri, *Obbligo o diritto? La Corte di giustizia sull'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale*, in *Eurojus*, 2025, reperibile *online*; T. Margalitadze, T. Starling, *Integration at What Cost? The CJEU Rules on Civic Integration Obligations for Refugees*, ADiM Blog, 2025, reperibile *online.*

obbliga i beneficiari di protezione internazionale a superare un esame di integrazione civica, a condizione che l'attuazione di tale obbligo consenta di tenere realmente conto delle esigenze specifiche e delle caratteristiche della situazione di tali beneficiari, nonché delle particolari difficoltà di integrazione cui devono far fronte.

In tal senso, si può considerare un "diritto positivo all'integrazione", corrispondente al dovere degli Stati membri di garantire ai beneficiari di protezione internazionale l'accesso a programmi di integrazione, ma che non può rappresentare una precondizione per l'accesso ai diritti riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale. Innanzitutto, è necessario che la disciplina nazionale tenga conto, nei contenuti, nelle modalità e negli obblighi imposti ai destinatari dei programmi di integrazione, delle circostanze particolari che caratterizzano la situazione specifica dei beneficiari di protezione internazionale, così come delle eccezionali difficoltà di integrazione cui devono fare fronte. Inoltre, particolari condizioni di vita atte a dimostrare un livello già sufficiente di integrazione nella società ospitante dovrebbero essere considerate al fine di dispensare il beneficiario di protezione internazionale dall'obbligo di superare tale esame. Le sanzioni potrebbero essere ammissibili solo in circostanze eccezionali, come un rifiuto comprovato e persistente di integrarsi da parte del beneficiario di protezione internazionale.

9. Per quanto riguarda *i richiedenti protezione internazionale* occorre invece distinguere fra le misure di accoglienza e di integrazione[58]. La prima categoria di misure garantisce il diritto fondamentale all'assistenza materiale, sanitaria e legale (assistenza sanitaria, alloggio, supporto legale, mediazione linguistico-culturale); l'integrazione si riferisce ad un processo più strutturale, che mira all'inserimento stabile nella società (percorsi di formazione, orientamento lavorativo e partecipazione civica)[59]. A proposito delle due categorie di misure, sono concepibili due politiche alternative: 1) la fase dell'integrazione è possibile solo alla fine di quella dell'accoglienza, quando si determina la decisione di accoglimento della domanda e il riconoscimento dello *status* di protezione internazionale; 2) le due fasi sono interconnesse tramite misure che sono al contempo di accoglienza e integrazione.

---

[58] Per approfondimenti si rinvia a G. Caggiano, *Riflessioni su proto-integrazione dei richiedenti asilo e diversità culturali*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016, reperibile *online*, p. 97 ss.; E. Pistoia, *Social Integration of Refugees and Asylum Seekers Through the Exercise of Socio-economic Rights in European Union Law*, in *European Papers*, 2018, p. 781 ss., reperibile *online*.

[59] A. Voinich, *La "nuova direttiva accoglienza": tra obblighi di includere e volontà di escludere*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 4/2024, cit., p. 211 ss. Sulla questione dei minori, v. C. Fratea, *L'accertamento della minore età del migrante e il diritto all'unità familiare: una lettura evolutiva della giurisprudenza della Corte di giustizia a tutela dei beneficiari di protezione internazionale*, in *I Post di AISDUE*, V (2023), 25 gennaio 2023; F. Di Gianni, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell'Unione europea: i limiti della direttiva (UE) 2024/1346 alla luce della pronuncia della Corte EDU nel caso M.Y.* e *al.* c. *Grecia*, in *questo volume*, p. 331 ss.

La prima posizione è quella introdotta nell'ordinamento italiano a partire dal I Governo Conte, che ha eliminato ogni misura di integrazione per i richiedenti asilo sino alla conclusione del riconoscimento della domanda (persino il divieto di iscrizione all'anagrafe, annullato dalla Corte costituzionale con Sentenza n. 186/2020).

La nuova direttiva 2024/1346 sull'accoglienza adotta la seconda posizione, ovvero la politica di coesistenza delle due tipologie di misure[60], di cui rafforza quelle intese a promuovere un'integrazione rapida ed efficace. A tal fine la nuova disciplina incoraggia la formazione[61], riduce i tempi del riconoscimento del diritto ad accedere al mercato del lavoro (entro sei mesi e non più nove mesi) e ad altri importanti aspetti del lavoro (condizioni di lavoro, libertà sindacale, formazione e tirocini, riconoscimento delle qualifiche) e delle prestazioni di sicurezza sociale. È comunque fatta salva la facoltà di deroga in ipotesi tassativamente elencate dalla direttiva (il pubblico impiego, la fruizione di borse di studio o prestiti per l'istruzione, corsi di formazione e, temporaneamente, il riconoscimento delle qualifiche professionali e delle esperienze acquisite all'estero). L'innovazione più importante consiste nell'introduzione del principio del trattamento nazionale che obbliga gli Stati ad estendere ai richiedenti-protezione il medesimo regime applicabile ai propri cittadini. L'applicazione di tale principio era, sinora, rinviata ad un momento successivo al riconoscimento della qualifica di beneficiario della protezione internazionale.

10. Il principio di parità di trattamento svolge un ruolo determinante nella politica di integrazione dei migranti[62]. Nella politica comune di immigrazione l'art. 79, par. 1, TFUE si riferisce al parametro dell'equità del trattamento dei cittadini di Stati terzi legalmente residenti e non a quello della parità rispetto ai cittadini dello Stato ospite. Come abbiamo visto, la Corte di giustizia ha stabilito che il diritto all'uguaglianza davanti alla legge (art. 20 della Carta) riguarda anche i cittadini di Paesi terzi in situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Pertanto, situazioni analoghe

---

[60] Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

[61] L'art. 18 della direttiva 2024/1346 impone agli Stati di "agevolare" l'accesso alla formazione anche a prescindere dal collegamento con attività lavorative.

[62] Sull'estensione del principio del trattamento nazionale ai cittadini dei Paesi terzi, v. l'esaustiva ricostruzione di E. Pistoia, *I percorsi del trattamento nazionale per i cittadini di Stati terzi nel diritto dell'Unione europea*, in *Scritti offerti a Claudia Morviducci. Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2019, p. 775 ss. V. altresì, F. Costamagna, S. Montaldo, F. Romanelli (eds.), *Access to Social Advantages for EU Citizens and Third Country Nationals under the Law of the European Union. Essential Text, Cases and Materials*, Torino, 2022; P. Melin, *Access to Social Security and Social Assistance for Third-Country Nationals: An Overview of the Recent Court's Case Law*, in *ERA Forum*, 2023, p. 325 ss.; H. Verschueren, *Equal Treatment as an Instrument of Integration: The CJEU's Case Law on Social Rights for Third-Country Nationals under the EU Migration Directives*, in *European Journal of Social Security*, 2023, p. 1 ss.

dovrebbero essere trattate allo stesso modo, a meno che non vi siano giustificazioni di interesse generale e, comunque, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Una linea sottile distingue la parità di trattamento, basata sull'uguaglianza predeterminata o tendenziale fra cittadini nazionali/europei e migranti, e la non-discriminazione dei migranti rispetto ai cittadini nazionali/europei che vieta il trattamento sfavorevole di determinati individui e gruppi rispetto ad altri, tramite il ricorso a un criterio comparativo. Si può sostenere che il divieto di discriminazione è il presupposto minimo necessario ad un percorso di integrazione dei migranti (per ridurre e sanzionare comportamenti pubblici e privati che lo ostacolano) mentre il trattamento dei migranti, che deve essere comunque almeno "equo", ha la parità come obiettivo più ampio e tendenzialmente generale per tutti i migranti al fine della loro integrazione nella società ospitante.

Il diritto dell'Unione europea mira a conciliare il diritto di soggiorno e l'integrazione dei migranti con le esigenze di politica sociale degli Stati membri, definendo i confini della parità di trattamento in base al carattere essenziale delle prestazioni socioassistenziali, secondo la classificazione del regolamento (CE) n. 883 del 2004[63]. Il legislatore dell'Unione bilancia le proprie competenze in materia, la sostenibilità dei sistemi sociali nazionali e il rispetto dei diritti fondamentali, fra cui l'art. 34 della Carta che garantisce l'accesso universale alle prestazioni sociali e assistenziali[64]. Il discrimine per l'affermazione della parità di trattamento è fissato dal carattere essenziale delle prestazioni sociali per un'esistenza dignitosa. Al contrario, per le prestazioni non essenziali, gli Stati membri possono escludere i migranti se derogano esplicitamente alla parità di trattamento in sede di recepimento delle direttive pertinenti.

Ai cittadini di Stati terzi, la parità di trattamento con i cittadini nazionali per le prestazioni socioassistenziali viene attribuita dalle direttive dell'Unione sull'immigrazione legale con alcuni limiti e deroghe da interpretare restrittivamente[65]. La parità di trattamento è garantita dalle direttive sui soggiornanti di lungo periodo e sul permesso di soggiorno per asilo/protezione sussidiaria. Successivamente, la direttiva 2011/98/UE sul rilascio di un permesso unico per i lavoratori di Stati terzi (e loro familiari) ha esteso il diritto alla parità di

[63] Sulla base dell'art. 34, par. 3, della Carta, il criterio di "un'esistenza dignitosa per tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti" fornisce una solida base giuridica per estendere le tutele basate sul principio fondamentale della dignità umana (art. 1 della Carta). Per un'analisi generale della questione, cfr. V. Casamassima, *Il diritto a un'esistenza dignitosa nel rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro: quadro generale e recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2024, p. 138 ss.

[64] B. R. Killmann, *L'accesso dei migranti alle prestazioni sociali nell'Unione europea*, in *questo volume*, p. 51 ss.

[65] Per un riferimento al principio, v. sentenza della Corte di giustizia del 25 novembre 2020, causa C-303/19, *INPS*, ECLI:EU:C:2020:958, punto 34, e sulle possibilità di deroga, punto 23.

trattamento (art. 12) dei lavoratori di Paesi terzi rispetto ai lavoratori cittadini nazionali, non solo per quanto concerne condizioni di lavoro, retribuzione, partecipazione alle organizzazioni sindacali, formazione professionale, agevolazioni fiscali, ma anche per quanto riguarda i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento 883/2004 (*ivi*, co. 1, lett. e), nonché l'accesso a beni servizi a disposizione del pubblico, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio (*ivi*, co. 1, lett. g).

L'obbligo alla parità di trattamento a favore dei cittadini di Paesi terzi impone agli Stati membri di concedere l'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali, senza una preventiva armonizzazione universale da parte dell'Unione[66]. Pertanto, tale accesso dipende non solo dalla diversità dei diritti nazionali ma anche dalla specifica direttiva applicabile alla fattispecie, pur nel comune riferimento ai concetti di "settori di sicurezza sociale" e di "assistenza sociale", contenuti nel regolamento 883/2004[67].

Le conseguenze di un tale schema sono ben illustrate dalla *giurisprudenza della Corte di giustizia* sull'estensione del campo di applicazione delle prestazioni di sicurezza e assistenza sociale. Come vedremo, tale giurisprudenza ricomprende nel suo ambito applicativo quelle prestazioni attribuite ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali, in base ad una situazione definita *ex lege*[68].

La normativa italiana sull'*assegno del nucleo familiare* che escludeva i familiari dello straniero non residenti in Italia ha suscitato dubbi di conformità alla normativa dell'Unione sul permesso di soggiorno di lungo periodo e sul permesso unico. Con le sentenze del 25 novembre 2020[69] la Corte di giustizia giudica in contrasto con il diritto dell'Unione le norme italiane che *non* prendono in considerazione i familiari non residenti delle due suindicate categorie

---

[66] P. Gargiulo, *I diritti sociali dei migranti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in L. Montanari, C. Severino (a cura di), *Sistemi di welfare e protezione effettiva dei diritti degli stranieri. Una prospettiva multilivello*, Napoli, 2020, p. 28 ss.; F. Costamagna, S. Montaldo (eds.), *Social Integration in EU Law: Content, Limits and Functions of an Elusive Notion*, in *European Papers*, 2/2018, Special Section (A. Lang, S. Reynolds, F. Strumia, S. Coutts, E. Pistoia); M. Manfredi, *Access to Social Benefits for Third-country Nationals in the European Union Between Fragmentation and Equal Treatment*, in *European Papers*, 2025, p. 191 ss.

[67] Sentenze della Corte di giustizia del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Rosario Martinez Silva*, ECLI:EU:C:2017:485; del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *OD* e *a.* c. *INPS*, ECLI:EU:C:2021:659; e del 28 ottobre 2021, causa C-462/20, *ASGI*, ECLI:EU:C:2021:894.

[68] Sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2020, causa C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants*, ECLI:EU:C:2020:269.

[69] Sentenze della Corte di giustizia del 25 novembre 2020, causa C-302/19, *INPS* c. *WS*, ECLI:EU:C:2020:957 e causa C-303/19, *INPS* c. *VR*, ECLI:EU:C:2020:958. Per un commento, v. A. C. Colosimo, *Stranieri dei Paesi terzi e assegno per il nucleo familiare: parità di trattamento e integrazione nel dialogo tra le Corti*, in *Giustizia insieme*, 21 gennaio 2021; S. Giubboni, N. Lazzerini, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in *Questione giustizia*, 6 maggio 2021; E. Tarquini, C. Corsi, N. Lazzerini, F. Rizzi, *La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni a margine dei casi "bonus bebé" e "ANF"*, Interventi al Seminario svoltosi a Firenze il 21 dicembre 2021, in *Questione giustizia*, 2021, reperibile *online*.

di titolari di permesso di soggiorno. Tuttavia, malgrado il giudizio sulla normativa nazionale configgente, la Cassazione esclude la disapplicazione della normativa interna contrastante perché ritiene che nel caso di specie non sia individuabile una disciplina *self-executing* applicabile alla fattispecie in oggetto, giacché il diritto dell'Unione non regola direttamente la materia dei trattamenti di famiglia pur in presenza di disposizioni delle direttive (lungo soggiorno e permesso unico lavoro), munite di efficacia diretta verticale, scegliendo invece la strada dell'incidente di costituzionalità. Si riduce così la portata precettiva del principio di parità di trattamento nell'accesso all'assistenza sociale assicurato dalle direttive ai cittadini di Stati terzi. Tale argomentazione in base alla quale non essendo le prestazioni sui trattamenti di famiglia di competenza della Unione, anche la disposizione che stabilisce la parità di trattamento non ha effetti diretti appare non condivisibile.

Sull'estensione del campo di applicazione di due importanti misure in materia di *benefici per la natalità e la maternità* (rientranti nel *welfare* familiare) è stata raggiunta una decisione interpretativa finale, a seguito di un lungo e complesso contenzioso giudiziario che ha investito la Cassazione, la Corte di giustizia e la Corte costituzionale (durato quasi tre anni)[70]. Nella sentenza *O.D.* e *altri* c. *INPS*, la Corte di giustizia ha affrontato solo in minima parte il diritto alla sicurezza sociale, mentre ha statuito che l'esclusione dalle disposizioni interne dei titolari di permesso unico lavoro è in contrasto con la direttiva 2011/98 che riconosce il diritto alla sicurezza sociale a tutti gli stranieri con un permesso di soggiorno anche breve purché consenta di lavorare. La Corte di giustizia ha riconosciuto che provvidenze, quali assegno di natalità ed assegno di maternità rientrano nell'ambito di applicazione del diritto alla parità di trattamento, previsto all'art. 12 della direttiva 2011/98[71]. Malgrado tale sentenza pregiudiziale, la Corte Costituzionale[72] non ha chiesto di disapplicare la norma nazionale confliggente ma ne ha dichiarato l'incostituzionalità anche alla luce della preminente finalità di tutela del minore: "nell'introdurre presupposti reddituali stringenti per il riconoscimento di misure di sostegno alle famiglie più bisognose le disposizioni censurate istituiscono per i soli cittadini di Paesi terzi un sistema irragionevolmente più gravoso, che travalica la pur legittima finalità di accordare benefici dello stato sociale a coloro che vantino un soggiorno regolare e non episodico sul territorio della

[70] Il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale è contenuto nell'ordinanza n. 182 del 2020. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D.* e *a.* c. *INPS*, *(Allocations de naissance et de maternité pour les titulaires de permis unique)*, ECLI:EU:C:2021:659.

[71] Sentenza della Corte di giustizia *O.D.*, cit. In dottrina, v. D. Gallo, *Assegno di natalità e maternità nella recente sentenza della Corte di giustizia: riflessioni "a caldo"*, in *Eurojus*, 9 settembre 2021, reperibile *online*; S. Giubboni, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 1/2021; B. Nascimbene, I. Anrò, *Primato del diritto dell' Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *giustiziainsieme.it*, 31 marzo 2022.

[72] Corte costituzionale, sentenza del 24 febbraio 2022, n. 54.

nazione". La Corte costituzionale ha ritenuto che le norme censurate creassero una disparità di trattamento irragionevole tra cittadini italiani e stranieri regolari, imponendo requisiti (come il permesso di soggiorno UE di lungo periodo) non proporzionati alla finalità della misura, che è la tutela della famiglia e dei minori.

La vicenda giudiziaria relativa alla *prestazione del reddito di cittadinanza* (Rdc) che ha dato luogo ad un intreccio di sentenze e ad un confronto della Corte costituzionale e della Corte di giustizia consente di svolgere ulteriori considerazioni su parità di trattamento e prestazioni sociali dei migranti. In primo luogo, la Corte costituzionale ha stabilito, nella sentenza n. 19 del 2022, che il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo, richiesto ai cittadini di Stati terzi per l'accesso al Rdc[73] non fosse irragionevole, considerata la prospettiva di medio e lungo termine della misura in discussione, che si riferiva ad un radicamento territoriale nel Paese ospitante. Peraltro, la Corte costituzionale ritiene sufficiente a tal fine un soggiorno di cinque anni (e non di dieci come previsto dalla disposizione del Rdc) nel territorio di uno Stato membro come previsto dalla direttiva sul soggiorno di lungo termine. Nella sentenza *CU* e *ND*[74], anche la Corte di giustizia ha ugualmente giudicato che l'accesso dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo a una misura riguardante le prestazioni sociali, l'assistenza sociale o la protezione sociale non può essere subordinato al requisito di aver risieduto per almeno dieci anni in uno Stato membro. La Corte considera il requisito di residenza per dieci anni quale una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Infatti, sebbene tale requisito si applichi anche ai cittadini nazionali, esso interessa principalmente i cittadini stranieri, tra i quali figurano in particolare tali cittadini di Paesi terzi. La Corte di giustizia ha altresì chiarito che, in

[73] Secondo la Corte costituzionale: "(…), occorre verificare se esista una ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma censurata e la ratio del reddito di cittadinanza. Come già ampiamente sottolineato, tale provvidenza non si risolve in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un 'percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e *all'inclusione sociale* (enfasi aggiunta) che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale' (art. 4, comma 1, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, come convertito)". Per una approfondita analisi della legge sul Rdc, v. G. Morgese, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 655 ss.

[74] Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, *CU* e *ND*, ECLI:EU:C:2024:636. La Corte ha stabilito che il requisito per il reddito di cittadinanza relativo alla residenza per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, e che punisce con sanzione penale qualsiasi falsa dichiarazione relativa a tale requisito di residenza, rappresenta una discriminazione indiretta. Per un commento, v. V. Di Comite, *La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2024, p. 26 ss.

assenza di una definizione autonoma ed uniforme delle nozioni di prestazioni sociali, assistenza sociale e di protezione sociale nel diritto dell'UE, l'individuazione è rimessa al diritto nazionale, nel rispetto della direttiva 2003/109 che sancisce il principio di parità di trattamento per l'accesso alle prestazioni e all'assistenza sociale, nonché dell'art. 34, par. 3, della Carta, che garantisce il diritto all'assistenza sociale e abitativa volta ad assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano delle risorse sufficienti. Il requisito decennale di residenza, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo, "incide principalmente sui cittadini stranieri" e, in particolare, sui cittadini dei Paesi terzi. Per la prima volta, la Corte di giustizia ha applicato la nozione di discriminazione indiretta alle clausole di parità contenute in direttive non strettamente antidiscriminatorie[75].

Infine, la Corte costituzionale con la sentenza n. 31 del 2025[76], dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione del requisito di residenza decennale[77]. La Corte torna ad interpretare la natura del Rdc, sottolineando che la "componente di integrazione al reddito è strettamente condizionata al conseguimento di obiettivi di inserimento nel mondo del lavoro e comunque di inclusione sociale, che richiedono il coinvolgimento attivo del beneficiario". Alla luce di tali considerazioni, la Corte valuta la ragionevolezza del criterio adottato dal legislatore del 2019, anche in considerazione della "complessità delle attività richieste alle pubbliche amministrazioni per realizzare le politiche attive del lavoro e di inclusione sociale, ma anche l'entità delle risorse finanziarie destinate alla attuazione della misura", nonché della raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023[78], che consentirebbe agli Stati membri di ricorrere al criterio della residenza protratta al fine di salvaguardare la

[75] L'art. 11 della direttiva vieta non soltanto le discriminazioni palesi, fondate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta che di fatto pervenga al medesimo risultato. Per un commento, v. W. Chiaromonte, *Il reddito di cittadinanza (per gli stranieri lungo soggiornanti) è morto, viva il reddito di cittadinanza! Note a margine di Corte giust. 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 4/2024, p. 753 ss.

[76] La sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 20 marzo 2025 non costituisce solo un nuovo capitolo alla vicenda dell'accesso al reddito di cittadinanza da parte dei cittadini stranieri ma si inserisce nella ben nota questione della doppia pregiudizialità alla Corte di giustizia e alla Corte costituzionale, ovvero della triangolazione fra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale (in particolare fra lo strumento della disapplicazione da parte del giudice comune, il rinvio per interpretazione pregiudiziale alla Corte di giustizia e l'incidente di costituzionalità alla Consulta).

La questione generale del rapporto fra ordinamento nazionale e dell'Unione esula dall'ambito del presente contributo. Sulla sua ricostruzione, si rinvia a L. S. Rossi, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea: è davvero una questione di tono?*, in *federalismi.it*, 14/2025. Sul tema, molti contributi sono raccolti in: C. Amalfitano, S. Barbieri (a cura di), *Da Granital al 'tono costituzionale': l'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto UE, oggi*, in *Rivista contenzioso europeo*, settembre 2025; V. Capuano, C. Schepisi (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione Europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri?*, in *Eurojus*, settembre 2025, reperibile *online.*

[77] V. art. 2, co. 1, lett. a), del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4.

[78] La raccomandazione del Consiglio, del 30 gennaio 2023, riguarda un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva (2023/C 41/01), con l'obiettivo di combattere la povertà e l'esclusione

sostenibilità delle finanze pubbliche. Tuttavia, la Corte evidenzia che il periodo di residenza decennale non soddisfa il criterio della ragionevole correlazione e proporzionalità rispetto agli obiettivi della misura volta alla prospettiva futura di integrazione sociale ed inserimento lavorativo del richiedente.

L'ultima delle questioni sul Rdc (pendente davanti alla Corte di giustizia) riguarda ancora l'interpretazione del requisito decennale di soggiorno legale ed ininterrotto, ma riferito ai titolari di protezione internazionale[79]. La regola della parità di trattamento può essere derogata per quanto attiene ai beneficiari di protezione sussidiaria (ma non ai rifugiati). Gli Stati membri dispongono, quindi, di un margine di discrezionalità ma, in ogni caso, devono garantire loro le "prestazioni essenziali", vale a dire almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l'assistenza parentale.

11. Un'ulteriore questione dell'integrazione dei migranti riguarda la tutela contro le discriminazioni di vario genere che possono subire nel Paese ospitante. Nel contesto migratorio, le discriminazioni hanno un'elevata possibilità di verificarsi anche nei confronti di cittadini nazionali/europei per naturalizzazione[80].

Nel diritto primario, gli articoli 18 TFUE (principio di non discriminazione) e 21 della Carta (divieto di discriminazione) riguardano i cittadini degli Stati membri che esercitano la libera circolazione, mentre restano esclusi dal loro campo di applicazione i cittadini di Paesi terzi (ad eccezione dei familiari di cittadini dell'Unione)[81]. In particolare, l'art. 21 della Carta menziona

---

sociale negli Stati membri, promuovendo reti di sicurezza sociale solide, sostegno al reddito adeguato e integrazione effettiva nel mercato del lavoro, basandosi sulla precedente raccomandazione 2008/867.

[79] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou del 30 ottobre 2025, causa C-747/22, *KH* c. *INPS*, ECLI:EU:C:2025:849, punto 106.

[80] F. Ippolito, *Cittadini provenienti da Paesi terzi: applicabilità e contenuto (variabile) del principio di non discriminazione*, in I. Castangia, G. Biagioni (a cura di), *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2011, p. 118 ss.; Id., *Il principio di non discriminazione e i cittadini extracomunitar*i, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 279 ss.; C. Favilli, *L'applicazione ai cittadini di Paesi terzi del divieto di discriminazione per motivi di nazionalità*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 121 ss. Sull'evoluzione del diritto antidiscriminatorio dell'Unione europea, v. F. Spitaleri, *Eguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea. Dai singoli divieti al principio generale*, in I. Castangia, G. Biagioni (a cura di), *op. cit.*, p. 5 ss.; M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria fonti, strumenti, interpreti*, Torino, 2019; G. Zaccaroni, *Differentiating Equality? The Different Advancements in the Protected Grounds in the Case Law of the European Court of Justice*, in L. S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Cham, 2017, p. 167 ss.; Id, *Equality and Non-Discrimination in the EU. The Foundations of the EU Legal Order*, Cheltenham, 2021.

[81] Sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2009, cause riunite C-22/08 e C-23/08, *Vatsouras* e *Koupatantze*, ECLI:EU:C:2009:344, punto 52. In generale, v. C. Favilli, F. Guarriello, *Non discriminazione, Commento all'articolo 21*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, E Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 412 ss.

esplicitamente motivi di discriminazione, quali il colore della pelle, la lingua e la nascita[82].

Nelle sentenze *Vatsouras e Koupatantze*[83] e *Guarnieri*[84], la Corte di giustizia ha confermato che il divieto di discriminazione basata sulla nazionalità ai sensi del Trattato UE si applica solo ai cittadini dell'Unione. Anche il Tribunale ha stabilito nella sentenza *Petrov* che il divieto di discriminazione basata sull'origine etnica e quello basato sulla nazionalità hanno due significati diversi[85].

L'importanza della non-discriminazione è sancita più volte nei Trattati: l'art. 2 TUE promuove i suoi valori in una società caratterizzata, tra l'altro, dalla non discriminazione e dalla tolleranza; l'art. 10 TFUE stabilisce che la lotta alle discriminazioni non è una politica settoriale, ma ha carattere orizzontale che deve guidare tutte le decisioni e le iniziative dell'Unione europea; l'art. 67 TFUE, secondo cui l'Unione deve realizzare uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali e, attraverso le misure adottate, deve garantire un livello elevato di sicurezza per prevenire e combattere la criminalità, il razzismo e la xenofobia.

Un aspetto centrale nella tutela antidiscriminatoria nei confronti dei migranti è costituito dalle direttive 2000/43 e 2000/78[86] di sicura rilevanza politico-costituzionale ma che hanno iniziato ad assumere un concreto impatto solo a distanza di tempo dalla loro adozione[87]. La religione è protetta espressamente dalla direttiva 2000/78. Si esclude così che i due motivi di discriminazione (religione e razza) vengano associati nella medesima azione giudiziale, mentre estendere la protezione alla discriminazione razziale avrebbe l'indubbio vantaggio di conferirle una più ampia portata dal momento che la direttiva 2000/43 riguarda anche l'accesso ai beni e ai servizi oltre all'occupazione.

---

[82] La Corte ha riconosciuto l'art. 21 della Carta come avente effetto diretto orizzontale, v. sentenza della Corte di giustizia del 25 maggio 2018, causa C-414/16, *Egenberger*, ECLI:EU:C:2018:257.

[83] Sentenza *Vatsouras* e *Koupatantze*, cit., punti 51 e 52.

[84] Sentenza della Corte di giustizia del 7 aprile 2011, causa C-291/09, *Guarnieri*, ECLI:EU:C:2011:217, punto 20.

[85] Sentenza del Tribunale del 20 novembre 2017, causa T-452/15, *Petrov*, ECLI:EU:T:2017:822, punto 34.

[86] Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; direttiva 2000/78 del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Cfr. COM(2021)139 final, Relazione del 19 marzo 2021 sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

[87] Per un'ampia e circostanziata analisi comparativa tra i casi sottoposti alle due Corti europee in materia di discriminazione razziale, v. G. de Búrca, V. Passalacqua, *The Curious Absence of Race Discrimination Litigation in EU Law*, IUE, LAW Working Paper, 15/2025.

In materia di tutela antidiscriminatoria nei confronti di cittadini di Stati terzi occorre ricordare anche il sistema italiano di diritto civile che si segnala anche per la frequenza ed efficacia di utilizzazione nella prassi. Si tratta del procedimento antidiscriminatorio, disciplinato dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011 che rappresenta un meccanismo di tutela rafforzata per le persone che subiscono discriminazioni che si è consolidato come un pilastro nella tutela dei diritti fondamentali tramite un valido strumento giurisdizionale[88]. Le principiali disposizioni riguardano: la competenza territoriale del Tribunale del luogo dove il ricorrente ha il domicilio; la possibilità per le parti di stare nel primo grado di giudizio personalmente senza l'assistenza di un avvocato; la disciplina dell'onere della prova; i provvedimenti del giudice e l'apparato rimediale; infine, la legittimazione attiva di enti e associazioni. L'art. 28, co. 5, prevede che: "con la sentenza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti".

La vicenda che ha sollevato il contenzioso ha visto protagonisti alcuni cittadini extracomunitari e un'associazione per la tutela dei diritti degli immigrati, i quali hanno impugnato una normativa regionale che prevedeva un trattamento differenziato nell'accesso a un contributo per l'acquisto della prima casa[89].

La normativa è stata contestata per il suo contrasto con il principio di non discriminazione sancito dal diritto UE, in particolare dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, che garantisce ai soggiornanti di lungo periodo il diritto di accedere alle prestazioni sociali alle stesse condizioni dei cittadini nazionali; dall'altro, è stata messa in discussione la legittimità costituzionale della disposizione. La legge regionale praticava così una differenza di trattamento

[88] Con il d.lgs. del 1° settembre 2011, n. 150 il legislatore italiano ha stabilito un regime processuale uniforme per tutte le azioni antidiscriminatorie. Il decreto ha stabilito l'applicazione del rito sommario di cognizione, per garantire un procedimento rapido ed efficace, volto a eliminare le condotte discriminatorie e a offrire una tutela immediata alle vittime, v. L. Di Cola, *Le peculiarità della tutela giurisdizionale civile avverso le discriminazioni*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2025, p. 716 ss.

La riforma Cartabia ha introdotto ulteriori modifiche alla disciplina del procedimento. che è ora regolato dagli articoli 281-*decies* e seguenti del codice di procedura civile, v. A. Carratta, *Le riforme del processo civile. D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 in attuazione della L. 26 novembre 2021, n. 206*, Torino, 2023; G. Patarini, *Le peculiarità del procedimento antidiscriminatorio ex art. 28, d. lgs. 150 del 2011 e i rapporti fra norme interne e norme dell'Unione europea. Nota a Corte cost. sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2024, reperibile *online*.

[89] L'ordinamento della Regione Friuli-Venezia Giulia subordinava la concessione del beneficio alla condizione che il richiedente non fosse proprietario di altri immobili, né in Italia né all'estero. Tuttavia, mentre i cittadini italiani e dell'Unione europea potevano attestare tale requisito mediante un'autocertificazione, ai cittadini di Stati terzi era imposto l'onere di fornire una certificazione ufficiale rilasciata dalle autorità del Paese di origine e di provenienza. Tale distinzione comportava non solo un aggravio procedimentale, ma introduceva anche un potenziale fattore di esclusione, considerata l'oggettiva difficoltà di ottenere documentazione ufficiale in alcuni Paesi.

non giustificata e dunque in contrasto sia con gli articoli 3 e 117, co. 1, Cost., sia con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE dell'Unione europea, che impone agli Stati l'obbligo di parità di trattamento dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti rispetto ai cittadini dello Stato membro in cui vivono.

Nella sentenza del 12 febbraio 2024, n. 15, la Corte costituzionale ha motivato la propria competenza a dichiarare l'incostituzionalità di una legge in conflitto con una direttiva direttamente applicabile (la direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo), legge già disapplicata dal giudice comune rispetto al caso concreto, non in base alla Carta dei diritti fondamentali, ma per la considerazione che la semplice disapplicazione non consentiva un efficace funzionamento dello strumento antidiscriminatorio previsto dall'art. 28 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150[90].

11.1. La direttiva 2000/43/CE interessa vari ambiti sociali ed economici: occupazione e condizioni di lavoro, istruzione, protezione sociale, compresa l'assistenza sanitaria, prestazioni sociali, nonché accesso ai beni e ai servizi a disposizione del pubblico, anche in materia di alloggi, nonché tutti i tipi di istruzione, generale e professionale, pubblica e privata, religiosa e laica[91]. L'accesso a beni e servizi che sono a disposizione del pubblico e riguarda ad esempio, l'alloggio o la fornitura di energia elettrica. Esulano dall'ambito di applicazione materiale le azioni del settore pubblico che comportano "l'esercizio dell'autorità pubblica" (ad esempio da parte della polizia, delle autorità antifrode e delle autorità giudiziarie in materia penale e civile) senza alcun elemento di "prestazione di servizi" *ex* art. 57 TFUE[92].

In un solo caso, nella sentenza *Feryn*[93], la Corte ha ritenuto che le dichiarazioni rese pubblicamente da un datore di lavoro di non poter/voler assumere "immigrati" costituivano una discriminazione diretta in materia di assunzione ai sensi della direttiva 2000/43. Può sussistere invece una discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi, apparentemente neutri, possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone di una

---

[90] Tale legislazione ha anche offerto una nuova occasione per lo sviluppo della già citata questione di norme interne in violazione di norme comunitarie con effetti diretti. Cfr. sentenza della Consulta 15/2024 relativa ad un conflitto di attribuzione fra la Regione Friuli-Venezia Giulia e lo Stato, su cui v. U. Villani, *Il nuovo "cammino comunitario" della Corte costituzionale*, in *Eurojus*, 1/2024, p. 81 ss.; C. Favilli, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 1/2024, p. 26 ss. Per ulteriori riferimenti all'evoluzione della questione, v. *supra* nota 76.

[91] La Corte di giustizia ha interpretato la nozione di istruzione in modo ampio, includendovi l'accesso e l'eliminazione dei relativi ostacoli finanziari, v. sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2018, causa C-457/17, *Maniero*, ECLI:EU:C:2018:912.

[92] Sentenza della Corte di giustizia del 12 maggio 2011, causa C-391/09, *Runevič-Vardyn,* ECLI:EU:C:2011:291, punti 45, 47 e 48.

[93] Sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2008, causa C-54/07, *Feryn NV*, ECLI:EU:C:2008:397.

determinata razza o origine etnica rispetto ad altre persone (art. 2, par. 2, lett. b)[94].

Una delle spiegazioni possibili della ridotta utilizzazione della direttiva 2000/43 riguarda l'esclusione dal suo ambito di applicazione materiale delle discriminazioni basate sulla nazionalità[95]. La Corte di giustizia ha rafforzato e ampliato l'esclusione della discriminazione basata sulla nazionalità nelle sentenze *Finans*, *Kamberaj* e *KV*[96].

Da ultimo in relazione alla legge danese in materia di alloggi pubblici la Corte di giustizia ha precisato le situazioni che possono costituire una discriminazione fondata sull'origine etnica nella sentenza *Slagelse Almennyttige Boligselskab*[97] che potrebbe rafforzare il ruolo del diritto dell'Unione nella tutela dei migranti e cittadini dell'Unione di origine migratoria. A livello generale la Corte ribadisce la propria giurisprudenza secondo cui la nozione di "origine etnica", ai sensi del diritto dell'Unione, si basa su diversi elementi, quali la nazionalità, la religione, la lingua, l'origine culturale e tradizionale e l'ambiente di vita. Essa è determinata sulla base di una serie di fattori. Né la nazionalità né il criterio del Paese di nascita della persona interessata o dei suoi genitori sono sufficienti, di per sé, a dimostrare l'appartenenza di una persona a un gruppo etnico.

Secondo la Corte di giustizia, la legge danese[98] potrebbe costituire una discriminazione etnica diretta e indiretta illegittima, in violazione della direttiva 2000/43, anche a seguito di sfratti forzati e stigmatizzazione. Spetterà

---

[94] L'espressione "particolare svantaggio" utilizzata in tale disposizione deve essere intesa nel senso che significa che sono le persone di una determinata origine etnica che si trovano ad essere svantaggiate a causa della misura in questione. La nozione di "discriminazione indiretta", ai sensi di detta disposizione, si applica solo se la misura asseritamente discriminatoria ha l'effetto di svantaggiare un'origine etnica in particolare, v. sentenze del 16 luglio 2015, causa C-83/14, *CHEZ*, ECLI:EU:C:2015:480, punto 100; del 6 aprile 2017, causa C-668/15, *Jyske Finans*, ECLI:EU:C:2017:278, punti 27 e 31; nonché, *Maniero*, cit., punti 47 e 48; del 10 giugno 2021, causa C-94/20, *KV*, ECLI:EU:C:2021:477, punto 57.

[95] La direttiva 2000/43 "(…) non copre la differenza di trattamento basata sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e al soggiorno dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dallo status giuridico dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi interessati" (art. 3, par. 2). La decisione di tale esclusione sembra sia stata presa, al momento dell'adozione, per escludere dalla sua portata proprio le questioni collegabili all'immigrazione e ai controlli alle frontiere, v. T. E. Givens, R. E. Case, *Legislating Equality: The Politics of Antidiscrimination Policy in Europe*, Oxford, 2014, p. 82.

[96] Sentenza del 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Kamberaj*, ECLI:EU:C:2012:233; sentenza *Jyske Finans*, cit.; sentenza *KV*, cit. Anche il Paese di nascita di una persona potrebbe essere considerato un fattore rilevante per l'ambito di applicazione della direttiva, precisando però che può essere solo uno dei fattori che consentono di stabilire l'appartenenza ad un gruppo etnico, senza comunque risultare determinante; v. sentenza *Jyske Finans*, cit., punti 18 e 20. Inoltre, "la nozione di origine etnica [deriva] dall'idea che i gruppi sociali sono caratterizzati in particolare da una comunanza di nazionalità, fede religiosa, lingua, origine culturale e tradizionale e ambiente di vita", v. sentenza *CHEZ*, cit., punto 46.

[97] Sentenza della Corte di giustizia del 18 dicembre 2025, causa C-417/23, *Slagelse Almennvttige Boligselskab*, ECLI:EU:C:2025:1017.

[98] Il meccanismo della legge danese ("Legge sulle società parallele", denominata precedentemente "Legge sul Ghetto") individua aree con problemi socioeconomici e la presenza di oltre il 50% di residenti "non occidentali", che richiedono trasformazioni fisiche, tra cui il trasferimento forzato degli

comunque al giudice nazionale verificare se ciò crei in concreto una differenza di trattamento, comportando un rischio aggravato di perdere l'alloggio, e valutare anche l'esistenza di una discriminazione indiretta. Se il giudice nazionale dovesse concludere che tale legge non costituisce una discriminazione diretta, dovrà ancora verificare se essa comporti una discriminazione indiretta. Ciò avverrebbe nel caso in cui la legge, pur essendo formulata o applicata in modo apparentemente neutro, produca in pratica un particolare svantaggio nei confronti delle persone appartenenti a determinati gruppi etnici. Resterà, in ogni caso, da verificare il rispetto della proporzionalità e l'obiettivo di interesse generale invocato dal governo danese, volto a risolvere problemi relativi alla coesione sociale e all'integrazione. L'esame della giustificazione dovrebbe tener conto anche del diritto fondamentale al rispetto del domicilio.

A prescindere dalle valutazioni che spettano ai giudici nazionali, la Corte di giustizia ha così definito che il criterio di appartenenza ad un gruppo di persone "non occidentali" rappresenta sia un indicatore dell'origine etnica (discriminazione diretta) sia anche per le modifiche forzate nell'assegnazione degli alloggi uno svantaggio per specifici gruppi etnici (discriminazione indiretta)[99]. Il divieto di discriminazione potrà essere invocato, anche dai cittadini danesi o dagli immigrati e dai loro discendenti qualora siano stati trattati in modo sfavorevole a causa dell'applicazione del criterio etnico o di un criterio apparentemente neutro che tuttavia colpisce prevalentemente persone appartenenti al gruppo "non occidentale"[100].

11.2. Di più ampio impatto sul contesto migratorio appare la direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento che riguarda diversi motivi di discriminazione, fra cui i segni di appartenenza religiosa, nell'ambito dell'occupazione e delle condizioni di lavoro.

Nella direttiva 2000/78, all'art. 2, par. 2, troviamo la nozione di discriminazione: *diretta* quando, sulla base della religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga (ivi, lett. a); *indiretta* quando una disposizione, una prassi

inquilini e la riduzione dell'edilizia popolare. La legge utilizza, insieme alla soglia etnica, criteri come il reddito e la criminalità.

[99] Quanto all'esistenza di un eventuale trattamento meno favorevole, la Corte ritiene che esso possa tradursi in un rischio aggravato, per gli abitanti delle "aree in trasformazione", che i loro contratti di locazione siano risolti anticipatamente e, quindi, di perdere il proprio alloggio. Tale rischio sembra essere più elevato rispetto ad altre aree residenziali caratterizzate da una situazione socioeconomica comparabile, ma in cui la percentuale di immigrati non ha superato la soglia prevista dalla legge in questione. La Corte sottolinea che il carattere offensivo o stigmatizzante di talune classificazioni impiegate in una normativa o nei lavori preparatori di quest'ultima può, anch'esso, dimostrare l'esistenza di un trattamento meno favorevole per le persone appartenenti a determinate origini etniche.

[100] Cfr. anche conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta del 13 febbraio 2025, causa C-417/23, *Slagelse Almennyttige Boligselskab*, ECLI:EU:C:2025:98, punto 38.

apparentemente neutra può mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, tale criterio o tale prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari (ivi, lett. b). La comparazione delle situazioni svolge ancora un ruolo fondamentale nel diritto dell'Unione in materia di uguaglianza mentre si dubita sia davvero ineludibile nell'analisi delle fattispecie di discriminazione che potrebbero riferirsi oggettivamente e direttamente alle situazioni di danno arrecato[101].

In numerose sentenze, la Corte di giustizia si è occupata della possibile violazione della parità di trattamento sul luogo di lavoro ai danni di donne che indossavano il velo; in particolare, è stata richiesta di specificare le condizioni alle quali possano ritenersi realizzate forme di discriminazione diretta o indiretta sulla base della religione o delle convinzioni personali. Nelle sentenze *Adibita* e *Bougnaoui*[102], *WABE*[103], *SCRL*[104] e *OP*[105], la Corte esclude che si possa configurare discriminazione *diretta* fondata sulla religione o sulle convinzioni personali in presenza di una norma interna di un'impresa privata che vieta di indossare in modo visibile qualsiasi segno politico, filosofico o religioso sul luogo di lavoro, a condizione che tale norma sia applicata in maniera generale e indiscriminata e che il divieto riguardi qualsiasi simbolo. L'unico caso in cui la Corte ha ritenuto sussistere una discriminazione diretta è la sentenza *Bougnaoui*, in cui non era presente una norma aziendale (interna) a carattere generale, volta a garantire una neutralità, bilanciando libertà religiosa e immagine aziendale.

---

[101] N. Dube, *A Typology of Comparators and Comparisons in EU Equality Law*, in *Common Market Law Review*, 2025, p. 49 ss.

[102] Sentenze del 14 marzo 2017, causa C-157/15, *Adibita*, ECLI:EU:C:2017:203; e causa C-188/15, *Bougnaoui*, ECLI:EU:C:2017:204. Per un commento, v. F. Spitaleri, *Il divieto di discriminazioni fondate sulla religione nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, p. 663 ss.

[103] Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 2021, cause riunite C-804/18 e C-341/19, *IX* c. *WABE* e *V*, e *MH Muller Handels GmbH* c. *MJ*, ECLI:EU:C:2021:594.

[104] Sentenza del 13 ottobre 2022, causa C-344/20, *LF* c. *SCRL*, ECLI:EU:C:2022:774. Sulla giurisprudenza in materia, v. *inter alia*, G. Petralia, *Discriminazioni sul luogo di lavoro fondate sulla religione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2023, p. 1; P. Puoti, *Divieto di velo integrale e protezione dei diritti e libertà altrui*, in *federalismi.it*, 20/2023; Id., *Pregi e limiti dei divieti di discriminazione: imposizione di trattamenti paritari e riconoscimento delle differenze religiose*, in *Open*, 2025, p. 76 ss.; T. Russo, *Il velo islamico e le discriminazioni sul luogo di lavoro nella giurisprudenza della Corte di giustizia tra bilanciamento e comparazione*, in A. Di Stasi, R. Cadin, A. Iermano, V. Zambrano (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, 2023, p. 711 ss.; E. Howard, *Headscarves and the Court of Justice of the European Union: An Analysis of the Case Law*, Londra, 2025; A. Rizzo, *Le discriminazioni "sistemiche" nel contesto del diritto antidiscriminatorio contemporaneo. Uno sguardo al trattamento dei cittadini di Paesi terzi in contesti lavorativi*, Inapp, WP, n. 149, Roma, 2025.

[105] Sentenza del 28 novembre 2023, causa C-148/22, *OP* c. *Commune d'Ans*, ECLI:EU:C:2023:924.

Anche per quanto riguarda l'accertamento di una discriminazione *indiretta*, la Corte privilegia la libertà di impresa (art. 16 della Carta) quando intenda presentarsi al pubblico con un'immagine di neutralità. Tale politica dell'impresa rappresenta un *motivo legittimo* idoneo a giustificare norme, criteri o prassi malgrado siano idonei a generare un particolare svantaggio per alcune categorie di soggetti.

Alla valutazione dei giudici nazionali rimane l'accertamento della sussistenza, nel caso concreto, di alcune ulteriori condizioni, tra cui il carattere di *necessità* dei mezzi impiegati per il conseguimento dell'obiettivo della neutralità, l'*idoneità* di tali mezzi e l'esistenza di una *esigenza reale*, tenuto conto delle aspettative legittime dei clienti e del danno economico che ne può derivare per l'impresa.

Nella sentenza *OP*, la Corte ha esteso questi orientamenti al settore del pubblico impiego, affermando la legittimità di una politica di neutralità esclusiva, a condizione che il divieto di indossare simboli (religiosi) sia idoneo, necessario e proporzionato, nel contesto in cui la Pubblica Amministrazione opera, tenuto conto dei diversi diritti e interessi in gioco[106]. La Corte richiede una "neutralità politica, filosofica e religiosa" che si adatta alla situazione ("geometria variabile") purché i divieti di indossare il velo siano motivati da necessità legittime e applicati in modo equo a livello generale. Le amministrazioni pubbliche possono introdurre regole di neutralità se giustificate da esigenze oggettive, bilanciando la libertà religiosa individuale (art. 10 Carta) con l'immagine e il funzionamento del servizio. Spetta ai giudici nazionali verificare caso per caso se il divieto è proporzionato e giustificato, considerando le specificità del lavoro pubblico e il livello di contatto con il pubblico. Nell'impostazione della Corte di giustizia, resta pertanto uno spazio per diverse interpretazioni a livello nazionale, in cui si apre un dibattito sul tema dei diritti individuali e la laicità dello Stato.

In nessuna delle sentenze in parola, la Corte di giustizia prende in considerazione un'interpretazione delle fattispecie alla luce della direttiva

---

[106] Sentenza *OP* c. *Commune d'Ans*, cit. L'ambito di applicazione della direttiva 2000/78/CE è determinato dal suo art. 3, par. 1, che la estende "(…) a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene (…) all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione". Alla luce di queste considerazioni la Corte fornisce un'interpretazione dell'art. 2, par. 2, lett. a), della direttiva 2000/78/CE, nel senso che: "una norma interna di un'amministrazione comunale che vieta, in maniera generale e indiscriminata, ai membri del personale di tale amministrazione di indossare in modo visibile, sul luogo di lavoro, qualsiasi segno che riveli, in particolare, convinzioni filosofiche o religiose, può essere giustificata dalla volontà di detta amministrazione di istituire, tenuto conto del proprio contesto, un ambiente amministrativo totalmente neutro, purché tale norma sia idonea, necessaria e proporzionata rispetto a tale contesto e tenuto conto dei diversi diritti e interessi in gioco", cfr. N. Dube, *OP v. Commune d'Ans: When Equality, Intersectionality and State Neutrality Collide*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2024, p. 433 ss.

2006/54/ CE[107], che riguarda il fattore di discriminazione secondo la dimensione del genere o la questione della "razzializzazione" o stigmatizzazione delle donne musulmane, spesso a partire dal velo (*hijab/burqa*)[108]. Tanto meno, si ritrovano riferimenti all'intersezionalità delle possibili discriminazioni in contesto migratorio. Richiamato più volte nella giurisprudenza della Corte di giustizia è stato riconosciuto nella direttiva (UE) 2023/970 sulla parità retributiva, che obbliga gli Stati membri a contrastare le discriminazioni basate su combinazioni di fattori (ad es. discriminazione per sesso, più un altro motivo protetto come origine etnica, disabilità, ecc.) che interagiscono e non possono essere separati. Questo approccio mira a superare l'analisi di una sola causa di discriminazione per affrontare le esperienze complesse di chi subisce svantaggi multipli, promuovendo una protezione più ampia ed efficace.

12. L'acquisto della cittadinanza dello Stato di residenza per naturalizzazione rappresenta indubbiamente il massimo fattore di integrazione per la piena partecipazione del migrante alla vita politica, economica, sociale e culturale dello Stato territoriale. Restano i rischi di discriminazioni legate, come abbiamo già visto, all'origine etnica o alla religione professata.

Non sempre la naturalizzazione di uno straniero è collegata negli ordinamenti nazionali all'avvenuta integrazione, perché la legislazione nazionale non prevede la necessità di un legame effettivo con la comunità territoriale (*genuine link*). Al riguardo, la Corte di giustizia nella sentenza del 29 aprile 2025, ha constatato che il regime della cittadinanza a Malta non richiedeva la residenza effettiva dell'interessato sul territorio dello Stato membro, né erano previsti meccanismi in grado di accertare l'effettività e l'intensità dei legami del richiedente con lo Stato in questione o di consentire lo sviluppo di tali legami in una fase successiva alla concessione della cittadinanza[109].

Nel Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, la Commissione europea ha inserito una distinzione tra "cittadini dell'Unione" e "cittadini dell'Unione con *background* migratorio". Questa distinzione sembra essere un concetto che non modifica la definizione delle politiche dell'UE. I cittadini dell'Unione con *background* migratorio sono persone che,

[107] Nelle direttive UE volte al contrasto della discriminazione tra uomini e donne – dalla direttiva 2006/54/CE fino alle recenti direttive 2023/970/UE e 2024/1500/UE – si fa riferimento al "sesso".

[108] Il neologismo "razzializzazione", che sembra ormai invalso nella letteratura scientifico-sociale, descrive un processo di attribuzione e radicamento di differenze al fine di creare e motivare la diversità. Da un razzismo fondato su argomenti biologici si è passati a un razzismo fondato sulla cultura le cui caratteristiche diventano motivo di distinzione (oltre alle caratteristiche fenotipiche esteriori come il colore della pelle). Le persone e i gruppi della popolazione vengono così categorizzati, stereotipati e gerarchizzati sulla base di caratteristiche fisiche, sociali o simboli religiosi. Si tratta comunque di "rappresentazioni intersezionali" e non di elementi identitari oggettivamente definiti.

[109] Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione* c. *Malta*, ECLI:EU:C:2025:283. Per un commento, v. U. Villani, *La Corte di giustizia dinanzi alla "cittadinanza (di Malta) in vendita"*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2/2025.

pur possedendo la cittadinanza di uno Stato membro dell'UE, hanno un'origine migratoria, cioè sono nati altrove o hanno genitori nati all'estero. In altri termini, migranti in uno Stato membro naturalizzati (migranti di prima generazione) e i loro figli/discendenti nati nel Paese di residenza (seconda generazione). Si tratta di cittadini nazionali ed europei a pieno titolo, con esperienze e prospettive legate alle proprie origini migratorie (con il loro "retaggio" culturale e sociale) che possono essere destinatari di specifiche politiche di integrazione a livello nazionale ed europeo.

Una tale distinzione e differenziazione adombra, tuttavia, una nozione di "cittadinanza stratificata", vale a dire un sistema in cui diritti, opportunità e condizione sociale possono essere attribuiti in modo diseguale tra i cittadini nazionali/europei in base al loro gruppo etnico o razziale[110]. Le politiche di integrazione *ad hoc* dei cittadini dell'Unione possono formalizzare e rafforzare le condizioni etniche, anche se in modo dissimulato sotto forma di azioni a carattere positivo, come nel caso degli alloggi popolari danesi in cui possono essere discriminati non solo migranti cittadini di Stati terzi ma anche cittadini nazionali/europei naturalizzati. L'esperienza di alcuni gruppi etnici con cittadinanza nazionale/europea (come è il caso di alcuni gruppi di Rom e Sinti) dimostra diversi livelli di trattamento nello Stato di cui sono cittadini rispetto ad altri gruppi di cittadini nazionali.

In generale, una situazione critica è quella dei cittadini di uno Stato membro "migranti", in un altro Stato membro che siano ivi legalmente residenti, inattivi, vulnerabili e in particolare privi di risorse sufficienti o con *status* di disoccupato. Per essi la dignità umana, in quanto diritto fondamentale dell'UE, sembra poter offrire un livello cruciale di protezione quando le norme sulla parità di trattamento per le prestazioni sociali non siano pienamente applicabili[111]. In sintesi, la prassi evidenzia come la cittadinanza formale non garantisca la piena ed effettiva integrazione sociale, rivelando un divario fra principio di eguaglianza dei cittadini dell'Unione e situazioni di esclusione di fatto.

Un altro aspetto del tema dell'integrazione è quello degli strumenti di diritto internazionale privato e processuale dell'Unione europea che hanno progressivamente sostituito la cittadinanza con la residenza. Secondo la dottrina tale criterio costituisce un indicatore del radicamento dell'individuo nel contesto sociale, familiare e culturale dello Stato territoriale. Tale criterio contribuisce al superamento di potenziali discriminazioni nei confronti di coloro

[110] H. Eklund, *Ethnically Stratified Citizenship: What the Advocate General Sidestepped, and the Court Should Note before Deciding the Danish Ghetto Area Case*, in *Verfassungsblog.de*, 24 October 2025.

[111] Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 2021, causa C-709/20, *CG*, ECLI:EU:C:2021:602. In dottrina, v. S. A. Mantu, *When Equal Treatment is Not Enough. Human Dignity for Migrant EU Citizens*, in *European Papers*, 1/2025, p. 137 ss.

che, in virtù della residenza, abbiano instaurato un legame significativo con tale ambiente[112].

In chiusura, un'ultima questione sulla cittadinanza merita un richiamo. Occorre distinguere il caso di "perdita" della cittadinanza *ex lege* e quello di "privazione" a seguito di atti amministrativi o giudiziari. Molteplici possono essere le cause di perdita della cittadinanza rispetto al venir meno del rapporto di fiducia tra lo Stato ed il cittadino, tra cui l'acquisto della cittadinanza di un altro Stato, l'assenza prolungata dal territorio statale o, infine, motivi di sicurezza nazionale. Le misure di revoca della cittadinanza adottate dagli Stati colpiscono, principalmente, i cittadini naturalizzati. Tale prassi introduce una discriminazione fra coloro i quali sono cittadini dalla nascita e coloro i quali ottengono la cittadinanza in un secondo momento[113]. La Convenzione europea sulla cittadinanza[114] limita le possibilità di perdita della cittadinanza e impedisce revoche arbitrarie, garantendo il diritto a un ricorso amministrativo o giudiziario.

Nella legislazione italiana è stata prevista la revoca della cittadinanza (acquisita per matrimonio, naturalizzazione o a seguito di dichiarazione di elezione al diciottesimo anno di età)[115], la cui legittimità alla luce della CEDU è

---

[112] Cfr. P. Franzina, *Sangue, suolo e cultura: declinazioni dell'idea di appartenenza nel diritto internazionale privato*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 85.

[113] La legislazione italiana sui *foreign fighters* (d.l. 18 febbraio 2015, n. 7. convertito in legge del 19 febbraio 2015, n. 43) non ha previsto la revoca della cittadinanza ma la facoltà del questore di disporre il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio. Tale legislazione ha principalmente lo scopo di sanzionare penalmente alcune fattispecie (associazione terroristica, assistenza agli associati, arruolamento e organizzazione di espatrio a fini di terrorismo), v. L. Panella, *La revoca della cittadinanza nel quadro della lotta al terrorismo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, p. 457 ss. Per un'analisi anche di diritto comparato, v. L. Van Waas, *Foreign Fighters and the Deprivation of Nationality: National Practices and International Law Implications*, in A. De Guttry, F. Capone, C. Paulussen (eds.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, The Hague, 2016. Il Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. 286/98) prevede che, per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato, il Ministro dell'interno (o il prefetto delegato) può disporre l'espulsione amministrativa dello straniero, anche non residente, motivando la pericolosità legata alla sicurezza nazionale, come nel caso di terrorismo o spionaggio, con un decreto immediatamente esecutivo, anche se impugnabile.

[114] La Convenzione europea sulla cittadinanza (STE n. 166), aperta alla firma a Strasburgo il 6 novembre 1997 ed entrata in vigore il 1° marzo 2000, è un trattato del Consiglio d'Europa che mira ad armonizzare le normative nazionali sulla cittadinanza, facilitando l'acquisizione, prevenendo la perdita arbitraria e promuovendo l'integrazione, specialmente per residenti abituali, figli di cittadini e apolidi. Rende più semplice ottenere la cittadinanza per chi risiede legalmente e abitualmente (entro 10 anni), eliminando discriminazioni tra coniugi e riconoscendo il diritto dei figli di cittadini naturalizzati di acquisire a loro volta la cittadinanza. L'Italia ha firmato ma non ratificato la Convenzione europea sulla cittadinanza. Il governo italiano non sembra intenzionato a procedere alla sua ratifica per i numerosi problemi di compatibilità con la legislazione vigente. Fra i tanti, v. quello della possibilità della revoca della cittadinanza solo per i cittadini naturalizzati e non per quelli di nascita (divieto di discriminazione, *ex* art. 5, par. 2), cfr. D. Musmeci, *Apolidia e misure di contrasto al terrorismo: riflessioni critiche sulla revoca della cittadinanza*, in A. Di Stasi, M. C. Baruffi, L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, p. 163 ss.

[115] La l. 1° dicembre 2018, n. 132 ha introdotto all'art. 106/5 della 1. 5 febbraio 1992, n. 91 la revoca della cittadinanza italiana per coloro che abbiano riportato una condanna definitiva per alcuni reati

sottoposta al principio di proporzionalità nell'applicazione del criterio della sicurezza dello Stato e nel rispetto di una consistente vita privata e familiare[116].

La sentenza *Stadt Duisburg* della Corte di giustizia ha per oggetto la perdita della cittadinanza tedesca (e di conseguenza quella europea) per chi acquisisce volontariamente un'altra cittadinanza (es. turca), stabilendo che il diritto UE non impedisce la perdita automatica, ma se detta perdita compromette i diritti UE (come la vita familiare, art. 7 della Carta), è necessario un esame individuale delle conseguenze[117]. Non è dunque in contrasto con il diritto UE una normativa nazionale che prevede la perdita automatica della cittadinanza (e cittadinanza europea) per chi acquisisce volontariamente una cittadinanza di un Paese terzo, come la Turchia. La sentenza introduce un bilanciamento tra l'interesse dello Stato a regolare la cittadinanza (evitando la cittadinanza multipla) e il rispetto dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea. In sintesi, la Corte ha stabilito che l'automatismo della perdita della cittadinanza non è di per sé illegittimo, ma l'applicazione di tale norma deve sempre garantire che i diritti derivanti dalla cittadinanza europea non vengano sacrificati senza una valutazione caso per caso delle conseguenze[118].

In conclusione, la perdita della cittadinanza è disciplinata da ciascuno degli Stati membri ma poiché comporta la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione, deve essere conforme al principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze sulla situazione dell'interessato e, se del caso, su quella dei suoi familiari. Una perdita *ipso iure*, per motivi di interesse

---

in materia di terrorismo ed eversione dell'ordinamento costituzionale; ricostituzione di associazioni sovversive, di cui sia stato ordinato lo scioglimento; partecipazione a banda armata; assistenza agli appartenenti ad associazioni sovversive o associazioni con finalità di terrorismo. Successivamente, la l. 9 giugno 2025, n. 80, all'art. 9, ha previsto: 1) che non si possa procedere alla revoca se l'interessato non possiede un'altra cittadinanza, ovvero non ne possa acquisire un'altra; 2) l'estensione a dieci anni (dai previgenti tre anni) del termine entro il quale è possibile adottare una decisione da parte delle autorità.

[116] In ogni caso, la giurisprudenza comparata e CEDU in materia ha riguardato in particolare la revoca della cittadinanza dei *foreign fighter.* Cfr. C. Brown Prener, *Denationalisation and Its Discontents. Citizenship Revocation in the 21st Century: Legal, Political and Moral Implications*, Leiden-Boston, 2023; L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2021, p. 85 ss. Per un'analisi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia, v. L. Panella, *Il diritto individuale ad una cittadinanza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in A. Di Stasi (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018, p. 99 ss.

[117] Sentenza della Corte di giustizia del 25 aprile 2024, causa C-684/22, *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, punti 64-65. Per un commento, v. S. Marinai, *La Corte di giustizia e i limiti derivanti dal diritto dell'Unione rispetto al divieto di cittadinanza multipla: il caso Stadt Duisburg*, in *Eurojus.it*, 2024. A seguito della riforma della legge sulla cittadinanza del 2024, la doppia cittadinanza è generalmente possibile in Germania. Oltre alla revoca di una naturalizzazione fraudolenta, la legge tedesca prevede altre ipotesi di perdita della cittadinanza: arruolamento nelle forze armate straniere, partecipazione a operazioni di combattimento terroristiche, rinuncia volontaria.

[118] Secondo la l. 91/1992 è consentita la doppia o plurima cittadinanza. L'acquisto di una cittadinanza straniera non fa perdere quella italiana, a meno di specifica rinuncia (art. 11). Per le disposizioni specifiche sulla perdita, rinuncia, riacquisto e acquisizione della cittadinanza, inclusi casi di doppia cittadinanza per i minori e i riacquisiti, v. articoli 9, 10, 11, 12, 14.

generale, "sarebbe incompatibile" se non fosse consentito "un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione" dovendo comunque essere consentita la presentazione di una domanda per "conservare la propria cittadinanza o di riacquistarla *ex tunc*", prevedendo modalità procedurali che garantiscano (nel rispetto del principio dell'effettività) la tutela dei diritti spettanti ai singoli[119].

Abstract ENG

Integration and Inclusion in the Migration Context

The integration of migrants has important political and legal implications on the entire migration cycle and on the perception of the migration issue by public opinion. Targets of EU integration policies are legally resident third-country nationals and naturalized citizens of migrant origin (TCN). Sociological models frame the phenomenon between integration, assimilation and majority rights.

The article explains Member States and EU competencies, principles of *soft law*, Action Plan 2020-2027 and Funds. The integration of migrants is achieved through fundamental rights and the principle of equality before the law. The most important tools of the secondary legislation are explained in the present article: Long-term Residents Directive, Family Reunification Directive, Single Permit Regulation, International Protection Directive. The principle of non-discrimination is applicable to migrants or naturalized citizens of migrant origin. Citizenship through naturalization represents the completion of the process of "full integration" while the possibility of revoking it appears legally questionable if it creates a "stratified citizenship" differentiating the status of those who possess it by birth and those who obtain it through naturalization.

Abstract ITA

Integrazione e inclusione nel contesto migratorio

L'integrazione dei migranti ha importanti implicazioni politiche e giuridiche sull'intero ciclo migratorio e sulla percezione della questione migratoria da parte dell'opinione pubblica. I destinatari delle politiche di integrazione dell'UE sono i cittadini di Paesi terzi legalmente residenti e i cittadini naturalizzati di origine migrante. I modelli sociologici inquadrano il fenomeno tra integrazione, assimilazione e diritti della maggioranza.

Il contributo esamina le competenze degli Stati membri e dell'UE, i principi di *soft law*, il Piano d'azione 2020-2027 e i Fondi a supporto delle politiche per l'integrazione dei migranti. Quest'ultima si realizza attraverso i diritti fondamentali

[119] Sentenza della Corte di giustizia del 5 settembre 2023, causa C-689/21, *Udlaendinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese)*, ECLI:EU:C:2023:626, punti 38-47.

e il principio di uguaglianza davanti alla legge. Nel presente capitolo vengono illustrati gli strumenti più importanti del diritto derivato: la direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, quella sul ricongiungimento familiare, il regolamento sul permesso unico, la normativa sulla protezione internazionale. Si affronta anche il principio di non discriminazione che è applicabile ai migranti o ai cittadini naturalizzati di origine migrante. Infine, si evidenzia come la cittadinanza tramite naturalizzazione rappresenti il completamento del processo di "piena integrazione", mentre appare giuridicamente discutibile la possibilità di revoca se crea una "cittadinanza stratificata" differenziando lo *status* di chi la possiede dalla nascita e chi la ottiene per naturalizzazione.

Keywords: integration of migrants, principle of non-discrimination, legally resident third-country nationals, family reunification, citizenship.

Parole chiave: integrazione dei migranti, principio di non discriminazione, cittadini di Paesi terzi legalmente residenti, ricongiungimento familiare, cittadinanza.

PARTE PRIMA

INTEGRAZIONE E INCLUSIONE DEI MIGRANTI

PIETRO GARGIULO*

L'INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI QUALE STRUMENTO DI GESTIONE DELL'IMMIGRAZIONE A LIVELLO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'integrazione dei migranti in alcune iniziative di cooperazione internazionale a livello universale – 3. Brevi considerazioni sulle strategie politiche dell'UE per l'integrazione dei migranti – 4. Conclusioni.

1. L'integrazione dei migranti, la loro inclusione nelle comunità di accoglienza, è un tema centrale, di grande interesse e di perdurante attualità per quanto concerne la gestione dell'immigrazione.

Si tratta di un tema che presenta un sicuro rilievo in relazione ai diversi profili politici e giuridici d'interesse per questo lavoro: internazionale ed europeo (o meglio dell'Unione europea, UE).

Per il primo profilo, quello internazionale, vorrei soffermarmi su una serie di iniziative di cooperazione poste in essere nell'ambito dell'ONU, soprattutto, volte a indirizzare l'azione degli Stati in materia di integrazione e inclusione dei migranti presenti legalmente nei loro territori.

In relazione all'Unione europea cercherò di delineare, invece, in modo sintetico, l'evoluzione della strategia promossa nei programmi pluriennali volti alla realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, per poi soffermarmi sulle indicazioni che si traggono dai documenti programmatici più recenti, il Patto sulla migrazione e l'asilo e i provvedimenti per la sua attuazione.

In entrambe le prospettive cercherò di evidenziare le iniziative dirette a promuovere l'attribuzione della cittadinanza agli stranieri in quanto ritengo che l'acquisizione dello *status* di cittadino dello Stato ospite sia uno strumento di sicura efficacia (insieme ad altri ovviamente) per favorire l'integrazione dei migranti.

Prima di passare alle considerazioni di merito, voglio però fornire – per inquadrare il fenomeno delle migrazioni a livello internazionale – alcuni dati di carattere quantitativo e formulare una conseguente considerazione circa il fenomeno dell'immigrazione nel continente europeo.

* Ordinario f.r. di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Teramo.

I dati quantitativi, tre in particolare, sono tratti da un recente contributo pubblicato in un volume che contiene i risultati di un PRIN dedicato al tema delle migrazioni[1].

Essi sono i seguenti: il primo è che nel 2020 l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) ha valutato su un piano globale, la presenza di 237 milioni di immigrati, una cifra che sembra immensa e che invece rappresenta solo il 3,6% della popolazione mondiale; il secondo riguarda i principali Paesi di origine dei flussi migratori: l'India (15,5 milioni), il Brasile (1,8 milioni), la Cina (10,7); il terzo riguarda i Paesi di destinazione: il primo è gli Stati Uniti, il secondo è la Germania.

La conseguente considerazione è diretta a sfatare un mito mediatico, uno dei tanti che nel contesto attuale ci vengono propinati con l'intento di condizionare la capacità di analizzare i fenomeni in modo critico e indipendente. I dati che ho appena ricordato confermano, a parere di chi scrive, che la migrazione è un fenomeno che riguarda tutti i continenti ma che spesso non è correttamente rappresentata, nel senso che i media sono dominati da un approccio eurocentrico teso ad enfatizzare i movimenti irregolari di persone e le tragedie che spesso accadono nel Mediterraneo. Insomma, c'è la tendenza a trasmettere l'idea di un assalto all'Europa (o meglio, all'Unione europea) per giustificare la sua chiusura in fortezza e l'esaltazione del tema della sicurezza.

2. Per quanto concerne la cooperazione internazionale in materia di integrazione dei migranti ritengo che il dato riassuntivo possa essere il seguente: tante attività promosse da diverse organizzazioni internazionali, che non sono però riuscite a portare all'adozione di regole internazionali capaci di guidare in modo efficace l'azione degli Stati.

Tuttavia, non sono poche le iniziative che riconoscono l'integrazione dei migranti come una delle sfide più importanti del fenomeno migratorio internazionale. Tale riconoscimento è avvenuto attraverso l'adozione di atti non vincolanti, volti a stabilire obiettivi comuni e strategie politiche per realizzarli.

Per fornire qualche testimonianza di quanto appena indicato, si farà riferimento a due iniziative promosse nell'ambito dell'ONU. In generale è opportuno sottolineare che questa Organizzazione, a partire dall'inizio del nuovo Millennio, ha intensificato la riflessione sulla condizione dei migranti all'interno delle società e delle comunità di accoglienza ponendo l'attenzione, in particolare, sul tema del rispetto delle diversità e su quello della necessità di coesione.

La prima iniziativa alla quale voglio fare riferimento riguarda l'istituzione nel 2003 della Global Commission on International Migration (GCIM).

---

[1] P. Gargiulo, *The role of international cooperation in the management of migration flows*, in A. Di Stasi. I. Caracciolo, G. Cellamare, P. Gargiulo (eds.), *International Migration and the Law. Legal Approaches to a global Challenge*, London/New York/Torino, 2024, p. 3 ss.

Nel rapporto finale[2] sulle sue attività la GCIM, per quanto concerne il tema dell'integrazione dei migranti, pur partendo dal presupposto che gli "States have a right to determine their own policies with respect to the situation of migrants in society", sottolineava che essi devono garantire che tali politiche siano coerenti con il diritto internazionale dei diritti umani e che i migranti siano in grado di beneficiare degli standard minimi in materia di lavoro previsti dalle pertinenti convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO)[3].

È evidente, tuttavia, che il rispetto dei diritti umani fondamentali da solo non basta a garantire una corretta ed efficace integrazione dei migranti. Di ciò la GCIM era ben conscia e, al fine di individuare ulteriori misure che gli Stati avrebbero dovuto adottare, proponeva di distinguere la posizione dei migranti regolari da quelli irregolari. Per i primi veniva sottolineata la necessità di una piena integrazione nelle società e nelle comunità ospiti valorizzando le diversità sociali, favorendo la coesione sociale e evitando la marginalizzazione delle comunità dei migranti[4]. Inoltre, per promuovere un processo di integrazione coerente, la GCIM riteneva necessario che tutti gli attori interessati (istituzionali, privati e imprese, società civile) lavorassero alla realizzazione di una collaborazione partecipativa con i migranti e le loro associazioni.

Particolarmente significativo appare anche il riferimento al concetto di cittadinanza attiva (o cittadinanza civile)[5]. Il ricorso al concetto in questione, in effetti, evidenziava la necessità di coinvolgere i migranti regolari e i residenti di lungo periodo nei processi politici, garantendo il diritto di voto nelle elezioni locali e, soprattutto, la riduzione dei tempi di accesso alla cittadinanza per coloro che scelgono di rimanere in via permanente nel Paese ospite. Ciò in quanto la possibilità di divenire cittadino del Paese nel quale si vive permanentemente è un prerequisito per assicurare l'effettiva integrazione dei migranti[6]. Vedremo che questo approccio ha caratterizzato, purtroppo per un breve periodo, per poi essere del tutto abbandonato, anche la strategia politica dell'UE in materia di integrazione dei migranti[7].

Per quanto concerne i migranti temporanei o quelli con uno *status* irregolare, il rapporto finale della GCIM, pur affermando che essi non hanno diritto all'integrazione nelle società in cui vivono momentaneamente, sottolineava

---

[2] V. Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World: New Direction for Action*, 2005, reperibile *online*.

[3] *Ivi*, p. 73 ss.

[4] *Ivi*, p. 44.

[5] Sul concetto di cittadinanza civile si rinvia al nostro *L'idea della cittadinanza civile*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici dell'integrazione per i migranti. Diritto dell'Unione europea e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 103 ss.

[6] Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World*, cit., p. 47.

[7] V. *infra*, par. 3.

che "their rights should be fully respected and they should be protected against exploitation and abuse"[8].

Un altro documento che mi sembra opportuno richiamare è il Global Compact for Migration (GCM) adottato, come è ampiamente noto, al termine di un processo negoziale svoltosi tra il 2017 e il 2018 nel contesto della Conferenza intergovernativa di Marrakech (Marocco) e poi approvato dall'Assemblea generale dell'ONU[9]. Anche il GCM è un documento di natura prevalentemente politica, di *soft law*, come si usa dire, che mira a stabilire una strategia per la *governance* globale delle migrazioni. Sotto il profilo del suo contenuto ci sarebbero molte cose da dire ma, in questa sede e per lo scopo di questo lavoro, mi limito a segnalare il fatto che esso riconosce le migrazioni come una realtà multidimensionale di grande importanza per lo sviluppo sostenibile dei Paesi di origine, di transito e di destinazione dei migranti, e che richiede l'adozione di misure coerenti e globali per fronteggiare le molteplici sfide che il fenomeno pone.

Per quanto concerne l'inclusione dei migranti, dei 23 obiettivi posti dal GCM diversi sono rilevanti. Si richiama qui quello che molto probabilmente è il più importante, l'obiettivo 16, nel quale si fa riferimento alla piena inclusione e alla coesione sociale dei migranti nelle società ospiti. Per la realizzazione di tale obiettivo gli Stati si impegnano ad attuare politiche di welfare non discriminatorie e a promuovere la fiducia nelle loro azioni dirette alla gestione dei migranti. A tal fine il documento propone una serie di misure tra le quali è utile qui ricordare quelle dirette a favorire: il rispetto reciproco delle culture, delle tradizioni e dei costumi delle società ospiti e dei migranti; l'integrazione attraverso l'inclusione nel mercato del lavoro, le riunificazioni familiari, la formazione, la sanità, la non discriminazione; il rafforzamento del ruolo delle donne migranti attraverso la piena partecipazione nella società e nell'economia; la conoscenza del fenomeno migratorio nelle scuole anche per favorire l'integrazione scolastica dei bambini migranti[10]. A ben vedere si tratta di temi e questioni che sono al centro delle riflessioni relative all'integrazione dei migranti nelle società ospiti da diverso tempo ma che, ancora oggi, non riescono a trovare una risposta piena ed efficace.

Non è un caso che la concreta applicazione del GCM presenti pochissime luci e tantissime ombre, segno che gli Stati non hanno mantenuto le molte promesse nello stesso formulate.

Per quanto concerne le luci, bisogna riconoscere che diversi Stati hanno adottato politiche dirette a garantire la protezione dei migranti nel mercato del lavoro e il loro accesso non discriminatorio alle cure sanitarie. Tuttavia, recenti rapporti del Segretario generale dell'ONU sull'attuazione del GCM

[8] V. Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World*, cit., p. 81.

[9] V. la risoluzione 73/195 adottata il 19 dicembre 2018 dall'Assemblea generale dell'ONU. In allegato la risoluzione contiene il testo del Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare.

[10] Per più ampie indicazioni v. P. Gargiulo, *op. cit.* a nota 1, pp. 18-19.

mettono in rilievo il ruolo marginale svolto dagli Stati occidentali, cioè i Paesi più ricchi e dai quali ci si aspetterebbe un maggiore impegno, politico ed economico, sui temi indicati[11].

Per quanto riguarda le ombre è sufficiente citare le eclatanti discriminazioni cui sono stati soggetti i migranti durante il periodo della pandemia (restrizione nell'accesso ai vaccini e ai sistemi di protezione sociale, perdita del lavoro, difficoltà per i bambini migranti di accedere alle attività formative, etc.)[12].

In sintesi, su questo aspetto, ritengo si possa concludere sottolineando che le iniziative di cooperazione internazionale sono certamente promotrici di misure che potrebbero consentire una efficace integrazione dei migranti, ma che sul piano della loro realizzazione stentano a concretizzarsi.

3. Nell'ambito dell'UE la questione dell'integrazione dei migranti, ovvero dei cittadini di Paesi terzi (CPT), riveste una particolare complessità in quanto legata alla evoluzione di aspetti sia normativi sia politici. In effetti, da lungo tempo le istituzioni dell'Unione hanno proceduto, anzitutto, a interventi normativi relativi sia al diritto primario sia al diritto derivato: i primi volti a definire il quadro giuridico per la realizzazione di una politica comune dell'immigrazione, la cui disciplina attuale è quella dettata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) così come definito dalla riforma di Lisbona; i secondi diretti all'adozione di specifici atti – di cui il più importante è certamente la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, sullo *status* dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo – spesso legati alle strategie politiche pluriennali per la realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Sono proprio questi ultimi i punti di riferimento essenziali per valutare l'evoluzione dell'azione dell'Unione per quanto concerne la gestione dei migranti e la loro integrazione[13].

È evidente che in questo contributo non è possibile produrre un'analisi approfondita su tutti i rilevanti aspetti indicati, normativi e politici. Mi limiterò, pertanto, in maniera sintetica, ad illustrare il *trend* evolutivo dei programmi pluriennali prima richiamati mettendo in luce anche alcune questioni relative alla cittadinanza, nazionale ed europea.

Il primo Programma pluriennale è quello adottato dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999[14]. Esso è particolarmente importante ai nostri fini in quanto

---

[11] I documenti del Segretario generale dell'ONU ai quali si fa riferimento sono UN Doc. A/75/542 del 26 ottobre 2020 e UN Doc. A/76/642 del 27 dicembre 2021.

[12] K.L. Allinson, N. Busuttil, E. Guild, *Implementing the UN Global Compacts for Refugees and Migrants in Time of Pandemic: A view from the EUMS*, in *European Yearbook of Human Rights*, p. 319 ss.

[13] Per maggiori approfondimenti sia consentito il rinvio a P. Gargiulo, *I diritti sociali dei migranti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in L. Montanari, C. Severino (a cura di), *Sistemi di Welfare e protezione effettiva dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, p. 15 ss.

[14] Il Consiglio europeo di Tampere si è tenuto il 15-16 ottobre 1999. Le conclusioni della Presidenza sono reperibili *online* nel sito dell'Unione.

proponeva di realizzare uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a tutte le persone legalmente presenti sul territorio dell'Unione, cittadini europei e non. Per quanto riguarda l'integrazione dei migranti, il Programma suggeriva di riconoscere ai residenti di lungo periodo e in possesso di un titolo di soggiorno di lunga durata una serie di diritti il più possibile simili a quelli garantiti ai cittadini europei. Inoltre, veniva avanzata l'idea di offrire ai cittadini di Paesi terzi legalmente residenti da lungo tempo l'opportunità di ottenere in tempi più brevi la cittadinanza dello Stato membro di residenza[15].

Le sollecitazioni del Consiglio europeo furono colte prontamente dalla Commissione, che elaborò una comunicazione al Consiglio e al Parlamento nella quale proponeva, per favorire l'integrazione dei migranti soggiornanti di lungo periodo, la garanzia dell'uguaglianza in materia di condizioni di lavoro e di accesso ai servizi, nonché il riconoscimento dei diritti civili e politici[16].

È in tale contesto che la Commissione ipotizzava, altresì, la definizione di un concetto di "cittadinanza civile" al quale ricollegare un nucleo comune di diritti e obblighi per i cittadini di Paesi terzi. Nella sostanza si trattava di un primo passo per favorire l'inserimento nella società di accoglienza con la prospettiva di acquisire successivamente la cittadinanza dello Stato membro di residenza e, per questa via, anche la cittadinanza europea.

In sostanza, la Commissione, in materia di integrazione dei migranti regolari, sembra dare finalmente concretezza al "two-way process principle", in base al quale una integrazione efficace è il frutto di uno sforzo congiunto sia degli immigrati sia delle società e delle comunità di accoglienza[17].

Le proposte della Commissione, di grande apertura nei confronti dell'integrazione dei CPT soggiornanti di lungo periodo, non furono mantenute nei successivi Programmi pluriennali per l'aggravarsi della situazione economica, internazionale e interna all'UE, e per l'emergere dei problemi di sicurezza, non solo in relazione al terrorismo ma anche alla criminalità organizzata transnazionale e all'immigrazione illegale. Nei programmi dell'Aja del 2004[18], di Stoccolma del 2010[19] e nei successivi orientamenti strategici del Consiglio europeo vi è un sicuro arretramento rispetto alle aperture del Programma di Tampere. In sintesi, a partire dagli inizi degli anni Duemila, nella gestione dell'immigrazione l'accento è posto sul tema della sicurezza, da un lato, e sull'apporto che può dare allo sviluppo degli Stati membri, dall'altro. Sul piano dell'integrazione dei CPT viene fortemente ridimensionato il "two-way

[15] *Ivi*, punto 21.

[16] V. la comunicazione, del 20 novembre 2000, Una politica comunitaria dell'immigrazione, COM(2000)757 def.

[17] Il principio in questione fu enunciato dalla Commissione nel documento, del 7 marzo 1985, Linee guida per una politica comunitaria sulla migrazione, COM(85)48 def.

[18] V. Programma dell'Aja: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, in *GUUE* C 53, 3 marzo 2005, p. 1 ss.

[19] V. Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, in *GUUE* C 115, 4 maggio 2010, p. 1 ss.

process principle" e si valorizzano le azioni che i migranti devono realizzare per integrarsi nelle società e comunità ospiti. Inutile sottolineare che scompare qualsiasi riferimento al tema dell'acquisizione della cittadinanza dello Stato ospite come strumento per favorire l'integrazione dei migranti.

Questi programmi e strategie, nella sostanza, ben rappresentano la chiusura della politica comune dell'immigrazione dell'UE e ripropongono la dimensione della "fortezza Europa" con uno Spazio di libertà sicurezza e giustizia come "bene comune" dei cittadini europei.

Una (molto) parziale inversione di tendenza sul tema dell'integrazione si ha nei documenti più recenti, in particolare nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo proposto dalla Commissione nel 2020[20], nel quale – per i temi che qui interessano – vanno evidenziati due aspetti: il primo riguarda il riconoscimento dell'importanza dell'immigrazione legale nell'UE per far fronte al calo demografico e all'invecchiamento della popolazione e, quindi, la necessità di attrarre forza lavoro, anche con adeguate competenze, per settori quali la sanità, l'assistenza medica, l'agricoltura; il secondo riguarda l'integrazione dei migranti regolari e delle loro famiglie che il documento ritiene debbano partecipare e contribuire al benessere, alla prosperità e alla coesione della società europea attraverso interventi degli Stati membri, con il coinvolgimento di tutti i portatori d'interessi, diretti alla realizzazione di un piano d'azione per la promozione dello stile di vita europeo.

Nella prospettiva di applicazione del Patto attraverso adeguate misure normative[21], l'affermazione dello stile di vita europeo potrebbe creare qualche difficoltà se non si dà uno spazio adeguato alle tradizioni, agli usi e alla cultura degli immigrati, almeno quelle che possono contribuire ad arricchire i contesti sociali nei quali essi vivono e lavorano.

4. Per chiudere brevemente questo contributo è opportuno ribadire alcuni aspetti che le iniziative sia di cooperazione internazionale sia dell'UE mettono in rilevo per quanto concerne l'integrazione dei migranti.

Per quanto concerne la cooperazione internazionale, il dato più rilevante è costituito dal costante riferimento al rispetto da parte degli Stati degli obblighi internazionali relativi ai diritti umani, con riferimento particolare alle convenzioni dell'ILO, che stabiliscono gli standard minimi in materia di lavoro. Inoltre, merita di essere ricordato che è opinione diffusa l'idea che una efficace integrazione deve evitare misure che marginalizzano le comunità di immigrati, e promuovere azioni che valorizzino, invece, l'apporto che queste

[20] V. la comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020)609 final.

[21] Si segnala che nel giugno 2024 sono stati adottati i provvedimenti ritenuti necessari per l'attuazione del Patto nei quali, tuttavia, non sembra che si dia adeguata rilevanza al tema dell'integrazione dei migranti.

possono dare all'arricchimento della diversità sociale e culturale delle società ospiti.

Sotto il profilo dell'Unione europea la situazione è molto più complessa, in quanto lo sviluppo normativo di una politica comune dell'immigrazione è stato accompagnato da strategie, per quanto concerne l'integrazione dei migranti, non sempre lineari. Il dato più evidente è costituito dall'abbandono della politica di apertura, affermatasi verso la fine degli anni Novanta del Novecento, caratterizzata da due linee di tendenza. La prima concerneva l'idea della necessità di assicurare progressivamente ai migranti, sul piano dei diritti, un trattamento quanto più vicino a quello dei cittadini europei. La seconda linea di tendenza, più specificamente relativa all'integrazione, riguardava invece l'applicazione del principio secondo il quale una efficace integrazione doveva essere il risultato di un processo "bidirezionale" nel quale sia le comunità di migranti sia le comunità ospiti contribuivano a un dialogo che fosse di comprensione e arricchimento reciproco. È in tale contesto che prendeva forma anche il concetto di cittadinanza civile, quale primo passo per i migranti verso l'acquisizione della cittadinanza dello Stato ospite.

Queste tendenze sono state abbandonate per fare spazio e dare maggiore risalto a una migrazione utile per la crescita economica e per il mercato del lavoro degli Stati membri, unitamente a una maggiore attenzione per i problemi della sicurezza dei cittadini europei.

Questa situazione, purtroppo, è ancora presente negli attuali programmi o patti per la migrazione e l'asilo che sotto il profilo dell'integrazione dei migranti non presentano novità di rilievo.

Abstract ENG

Migrant Integration as a Tool for Managing Immigration at International and European Level

The integration of migrants into host societies continues to be a crucial issue with regard to immigration management.

This paper analyses some recent UN initiatives and the trend of policy measures adopted by the European Union (EU) in this matter.

The results of such analysis can be summarized as follows: international cooperation initiatives within the UN emphasize the need for States to adopt measures that avoid marginalizing migrant communities and enhance their contribution to the cultural and social enrichment of host societies; as far as the EU is concerned, the most recent initiatives highlight the choice to favor migration that serves the economic and security interests of Member States and European citizens.

Abstract ITA

L'integrazione dei migranti quale strumento di gestione dell'immigrazione a livello internazionale ed europeo

L'integrazione dei migranti nelle società ospiti continua ad essere un tema di fondamentale importanza per quanto concerne la gestione dell'immigrazione

Il lavoro analizza alcune recenti iniziative delle Nazioni Unite e il trend delle misure politiche adottate dall'UE in questo ambito.

I risultati dell'analisi possono essere sintetizzate come segue: le iniziative di cooperazione internazionale in seno all'ONU mettono in rilievo la necessità per gli Stati di adottare misure che evitino di marginalizzare le comunità di migranti e valorizzino il loro apporto all'arricchimento culturale e sociale delle società ospiti; per quanto concerne l'UE le iniziative più recenti mettono in rilievo la scelta a favore di una migrazione utile agli interessi economici e di sicurezza degli Stati membri e dei cittadini europei.

Keywords: United Nations and Migration Management, Global Compact on Migration, European Union and Integration of Third-Country Nationals, Area of Freedom, Security and Justice.

Parole chiave: Nazioni Unite e gestione delle migrazioni, Patto globale sulla migrazione, Unione europea e integrazione dei cittadini di paesi terzi, Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

SIMONE MARINAI*

LA CITTADINANZA COME STRUMENTO DI INTEGRAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cittadinanza e integrazione: un rapporto attuale dalle molteplici declinazioni. – 3. La cittadinanza come elemento distintivo in funzione del riconoscimento e del concreto godimento dei diritti. – 4. Gli interessati all'acquisto dello *status civitatis*: spunti di riflessione a partire da alcuni dati statistici. – 5. Casi di "dissociazione" tra cittadinanza e integrazione. – 6. Esempi di integrazione nell'ordinamento giuridico dell'Unione che prescindono dall'acquisto della cittadinanza. – 7. Considerazioni conclusive.

1. In occasione del Convegno organizzato da Valeria Di Comite e Ivan Ingravallo presso l'Università degli Studi di Bari il 22 ed il 23 aprile 2025 ho esordito sostenendo che al titolo della mia relazione avrebbe potuto forse essere aggiunto un punto interrogativo. Ho, cioè, messo in dubbio che la cittadinanza possa sempre rappresentare uno strumento di integrazione. Una simile affermazione, volutamente provocatoria, potrebbe essere ritenuta sorprendente (e, forse, da qualcuno, non condivisibile). Non può negarsi, infatti, che uno straniero, una volta acquisita la cittadinanza del Paese ospitante, viene messo da quest'ultimo in grado di partecipare pienamente alla vita politica e civica, nonché di accedere senza restrizioni al mercato del lavoro ed ai servizi sociali, grazie al riconoscimento di pari diritti e doveri rispetto a coloro che godono fin dalla nascita della cittadinanza statale.

Nonostante questo, ritengo sia legittimo domandarsi se l'acquisto della cittadinanza comporti sempre l'integrazione dell'interessato nella comunità territoriale. E, capovolgendo la prospettiva, interrogarsi anche sulla possibilità che tale integrazione possa avvenire indipendentemente dalla concessione della cittadinanza[1].

---

* Associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Pisa, simone.marinai@unipi.it. Il presente contributo si inserisce anche nelle attività svolte nell'ambito del Modulo Jean Monnet "Mechanisms of Accountability in the Application of the EU Pact on Migration and Asylum" finanziato dall'Unione europea con il Programma Erasmus+ (n. 101238329 – MAC-EUPACT).

[1] Le domande in questione non sono certo nuove e sono state in passato già affrontate, anche in una prospettiva non prettamente giuridica, ad es. da R. BARBULESCU, S. WALLACE GOODMAN, L. PEDROZA, *Conceptualising the Citizenship-Integration Nexus*, in R. BARBULESCU, S. WALLACE GOODMAN, L. PEDROZA (eds.), *Revising the Integration-Citizenship Nexus in Europe. Sites, Policies, and Bureaucracies of Belonging*, Cham, 2023, p. 1 e spec. p. 6 ss.

Nelle pagine che seguono mi soffermerò innanzitutto sul rapporto tra cittadinanza e integrazione dell'individuo sul territorio statale cercando di evidenziare alcune delle diverse modalità con cui lo stesso è suscettibile di essere declinato. Successivamente, metterò in evidenza che lo *status* di cittadino comporta, di per sé, l'acquisizione di una serie di diritti che naturalmente favoriscono l'integrazione dell'interessato sul territorio statale. Nonostante tale constatazione, evidenzierò che, non sempre, malgrado i vantaggi che possono derivare da tale *status*, vi è l'interesse dei potenziali beneficiari ad acquisire la cittadinanza dello Stato ospitante. Inoltre, mi soffermerò su alcuni casi in cui la cittadinanza non è collegata all'integrazione: casi, cioè, in cui è possibile acquisire la cittadinanza a prescindere da un previo collegamento con il territorio statale. Ribaltando la prospettiva, poi, analizzerò strumenti di integrazione che prescindono dall'attribuzione della cittadinanza, a dimostrazione che la cittadinanza non è sempre l'unica "strada" da percorrere per giungere all'integrazione dell'individuo all'interno della comunità territoriale.

2. Il tema del rapporto tra cittadinanza e integrazione è di stretta attualità e può essere declinato con diverse modalità. Nei giorni in cui si stava svolgendo il Convegno barese era in corso la campagna elettorale in vista del *referendum* che poi si sarebbe tenuto l'8 e il 9 giugno 2025. Con esso era stato proposto di ridurre da 10 a 5 anni il periodo di residenza legale sul territorio nazionale al fine di acquistare la cittadinanza italiana per naturalizzazione[2]. A prescindere dall'esito (ahimé insoddisfacente) della consultazione referendaria[3], ai miei fini interessa sottolineare che con la stessa veniva sostanzialmente chiesto al corpo elettorale italiano di decidere se, in funzione dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, potesse essere ritenuto sufficiente un periodo di residenza (e, quindi, di integrazione con il territorio nazionale), inferiore rispetto a quello attualmente previsto.

La legge italiana sulla cittadinanza è stata comunque recentemente riformata con l'adozione del decreto legge n. 36 del 28 marzo 2025, che ha limitato a due generazioni la possibilità di trasmettere la cittadinanza italiana in mancanza di un collegamento effettivo con il territorio italiano[4]. La mancanza

[2] Per il testo del quesito referendario, v. DPR 31 marzo 2025, Indizione del referendum popolare abrogativo avente la seguente denominazione: "Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana".

[3] La consultazione referendaria non ha raggiunto il *quorum* prescritto dall'art. 75 Cost. affinché la stessa risultasse valida, visto che hanno partecipato alla votazione in Italia solo il 29,89% degli aventi diritto. Il 65,34% dei voti validamente espressi sono stati a favore del quesito referendario. V. i dati reperibili al sito internet https://elezioni.interno.gov.it.

[4] D.l. 28 marzo 2025, n. 36, *Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza*, convertito con modificazioni dalla l. 23 maggio 2025, n. 74. Ai sensi del nuovo art. 3 *bis* introdotto nella l. 5 febbraio 1992, n. 91, "è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza", salvo che soddisfi criteri specifici, vale a dire: *a*) lo stato di cittadino sia riconosciuto, sulla base della previgente normati-

di integrazione dell'interessato nella comunità territoriale produce l'effetto di limitare la trasmissibilità della cittadinanza *iure sanguinis* che, in precedenza, avveniva invece senza limiti di tempo.

A fronte di tale puntuale intervento normativo, va poi tenuto conto della volontà, manifestata dal Governo italiano con la presentazione in Senato del disegno di legge n. 1450, di procedere ad una riforma di più ampia portata della legge sulla cittadinanza. Per quanto in questa sede rileva, ricordo che con tale atto è stato tra l'altro proposto di introdurre la perdita della cittadinanza per desuetudine per chi non mantenga vincoli effettivi per 25 anni con lo Stato italiano[5]. La mancanza di reale integrazione con il territorio statale, quindi, potrebbe assurgere a nuova causa di perdita della cittadinanza italiana.

Per quanto riguarda, invece, il profilo dell'acquisto della cittadinanza italiana, già l'attuale legge prevede alcuni elementi che danno rilievo all'integrazione dell'interessato. Fin dal 2018 è stato ad esempio introdotto, ai fini della naturalizzazione, il requisito in base al quale il richiedente deve dimostrare una adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue[6]. L'attestazione di tale requisito non viene invece richiesta per coloro che abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione cui si riferisce l'art. 4 *bis* del T.U. sull'Immigrazione o per i titolari di permesso di soggiorno derivante dallo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. A ciò si aggiunga che, ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, il richiedente deve godere di mezzi di sostentamento tali da garantirgli un certo grado di autosufficienza economica. Anche se un tale requisito non è espressamente richiesto nella legge sulla cittadinanza, in virtù di un decreto ministeriale è stato stabilito che l'interessato all'acquisto della cittadinanza italiana dimostri di possedere un reddito superiore a quello necessario per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria[7]. Secondo quanto specificato mediante apposita circolare del Ministero dell'interno, infatti, considerato che con la concessione della cittadinanza lo straniero si inserisce a pieno titolo nella

---

va, a seguito di domanda presentata presso un Consolato o un Comune entro le ore 23:59 (ora di Roma) del 27 marzo 2025 e o nel giorno dell'appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro la medesima data; *b*) lo stato di cittadino sia stato accertato giudizialmente a seguito di domanda giudiziale presentata entro la predetta data; *c*) l'interessato abbia un genitore o un nonno che possiede (o possedeva al momento della morte) esclusivamente la cittadinanza italiana; *d*) l'interessato abbia un genitore o adottante che abbia risieduto in Italia per almeno due anni consecutivi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della nascita o dell'adozione del figlio.

[5] V. disegno di legge n. 1450 presentato al Senato in data 8 aprile 2025 dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dal Ministro dell'interno, *Disposizioni in materia di cittadinanza*, e in particolare l'art. 1, lett. g), che propone di introdurre l'art. 11-*bis* nella legge n. 91/1992.

[6] V. art. 9.1 introdotto nella l. 91/92 dall'art. 14, par. 1, lett. a-*bis*), del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132.

[7] V. decreto del Ministro dell'interno del 22 novembre 1994 quale modificato al punto 3 dal decreto del Ministro dell'interno del 7 ottobre 2004.

comunità nazionale, acquisendo i medesimi diritti e doveri dei suoi membri – tra cui quelli connessi all'obbligo di concorrere alla realizzazione delle finalità dello Stato – sarebbe contrario all'interesse pubblico che il nuovo cittadino non disponga di mezzi adeguati per il sostentamento proprio e della propria famiglia[8]. La scelta dell'amministrazione italiana di pretendere che l'acquisto della cittadinanza sia subordinato al predetto requisito reddituale è stata ritenuta legittima anche dalla giurisprudenza amministrativa che, in più occasioni, ha sottolineato che tale accertamento consente di dimostrare l'integrazione del soggetto interessato nel tessuto sociale del Paese ospitante[9]. Più in generale, secondo la giurisprudenza amministrativa, la pubblica amministrazione, quando si trova a decidere se concedere o meno la cittadinanza, è chiamata a valutare, nella sua discrezionalità, gli elementi da cui è dato desumere l'integrazione del richiedente nella comunità nazionale, sotto il profilo della conoscenza e osservanza delle regole giuridiche, civili e culturali: vengono, perciò, in rilievo la perfetta integrazione nel tessuto sociale italiano, l'assenza di precedenti penali, considerazioni di carattere economico e patrimoniale in base alle quali si possa presumere che l'individuo sia in grado di adempiere ai doveri di solidarietà economica e sociale richiesti a tutti i cittadini[10].

Spostando l'attenzione dalla legge italiana sulla cittadinanza ai requisiti per l'acquisto della cittadinanza dell'Unione europea, nuovi spunti di riflessione sulla rilevanza che, in funzione di quest'ultima, può avere l'integrazione dell'interessato sul territorio statale, sono sollevati dalla recente sentenza pronunciata il 29 aprile 2025 dalla Corte di giustizia sul caso *Commissione* c. *Malta*, concernente il regime di concessione della cittadinanza maltese sulla base di investimenti[11]. In particolare, la Corte era stata

[8] In proposito, v. Ministero dell'interno, circolare 23 dicembre 1994 n. K. 60.1 e circolare 5 gennaio 2007, n. K.60.1 che rinvia, quale parametro reddituale, a quello previsto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria dall'art. 3 del d.l. 25 novembre 1989, n. 382, convertito con l. 25 gennaio 1990, n. 8.

[9] Cons. Stato, sentenza del 6 settembre 2018, n. 5262; Cons. Stato, sentenza del 18 marzo 2019, n. 1726; Tar Lazio, sentenza del 31 dicembre 2021, n. 13690; Tar Lazio, sentenza del 7 agosto 2025, n. 15379.

[10] Cons. Stato, sentenza del 20 giugno 2024, n. 5516.

[11] Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2025, causa C-181/23. Tra i numerosi commenti, v. G. Bugedo Montero (ed.), *EU Citizenship's New Boundaries, Commission v. Malta*, *Symposium*, in *EU Law Live*, 2025, all'interno del quale si vedano in particolare i commenti di S. Poli, *The End of the Reserved Domain on Citizenship Attribution?*, e D. Kochenov, *Never Mind the Law, Again:* Commission v. Malta *(C.181/23)*; M. Chamon, Commission v Malta *(C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, in *European Law Review*, 2025, p. 475; E. Fripp, *EU Court of Justice Finds Malta 'Golden Passports' Scheme Incompatible with EU law*, in *EJIL:Talk!*, 9 maggio 2025; D. Kochenov, G. Íñiguez, *EU Citizenship's New Essentialism*, in *European Law Review*, 2025, p. 455 ss.; R. O'Neill, *A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-183/23* Commission v Malta, in *European Papers*, 2025, p. 463 ss.; S. Peers, *Pirates of the Mediterranean Meet Judges of the Kirchberg: The CJEU Rules on Malta's Investor Citizenship Law*, in *EU Law Analysis*, 30 aprile 2025; C. Sanna, *La cittadinanza UE non è in vendita: la Corte UE dichiara incompatibili con il diritto UE i programmi di naturalizzazione per investimenti della Repubblica di Malta. Le implicazioni della sentenza sul criterio dello* ius sanguinis

adita dalla Commissione europea mediante un ricorso per infrazione avente ad oggetto la legislazione maltese che prevedeva la concessione della cittadinanza statale e, di conseguenza, anche quella dell'Unione europea, a prescindere dall'esistenza di legami effettivi tra il beneficiario e il territorio dello Stato membro in questione. Nell'ambito del proprio ricorso, la Commissione ha tra l'altro richiamato la nota sentenza resa dalla Corte internazionale di giustizia sul caso *Nottebohm*[12] a sostegno della tesi in base alla quale il diritto internazionale imporrebbe l'esistenza di un legame effettivo tra l'interessato e lo Stato ai fini dell'attribuzione della cittadinanza. Tornerò più avanti sul punto; per il momento, sottolineo che il caso appena richiamato è utile a evidenziare quanto il tema del rapporto tra la cittadinanza e l'integrazione sia attuale e si presenti sotto diverse forme e declinazioni.

3. La cittadinanza consente all'individuo di vedersi riconoscere diritti, protezione, privilegi, nei rapporti con un determinato Stato: penso, a mero titolo esemplificativo, al diritto di risiedere sul territorio, alla protezione contro l'allontanamento, al diritto di elettorato attivo e passivo, all'accesso al sistema sociale ed al mercato del lavoro.

Viene alla mente, in proposito, la nota definizione data da Hannah Arendt secondo cui la cittadinanza può essere considerata come il diritto di avere diritti ("*right to have rights*")[13]. Gli stessi diritti umani, nonostante la loro proclamata universalità e inalienabilità, in molti casi possono in concreto essere goduti solo da quanti appartengono ad una comunità territoriale in virtù del vincolo della cittadinanza. Proprio l'esperienza di Hanna Arendt, che provò la condizione di apolide dopo essere stata privata della cittadinanza tedesca dal regime nazista in quanto ebrea, permette di evidenziare come gli apolidi – al contrario di quella di quanti godono di una cittadinanza – vivano in una situazione di particolare debolezza, visto che gli stessi rischiano di vedersi privati di diritti fondamentali che devono essere garantiti a tutti. Gli apolidi, infatti, per loro natura, non possono confidare nella protezione di uno Stato di cittadinanza e, al contempo, rischiano di rimanere esclusi dalla comunità territoriale in cui vivono.

Certo, a livello internazionale si è cercato di cooperare per porre rimedio alle problematiche collegate allo *status* di apolide. Mi riferisco, ad esempio, agli strumenti pattizi elaborati in seno alle Nazioni Unite e, tra questi, alla

---

previsto dalla legislazione italiana, in *Eurojus.it*, 12 maggio 2025; M. VAN DEN BRINK, *Why bother with legal reasoning?*, in *Verfassungsblog*, 5 maggio 2025; U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla "cittadinanza (di Malta) in vendita"*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2/2025, p. 1.

[12] Corte internazionale di giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm*, (*Liechtenstein* c. *Guatemala)*.

[13] In proposito, v. H. ARENDT, *The Origin of Totalitarianism*, Cleveland, 1951, spec. pp. 296-297, dove l'A. afferma: "We became aware of the existence of a right to have rights (and that means to live in a framework where one is judged by one's actions and opinions) and a right to belong to some kind of organized community (…)".

Convenzione di New York del 1954 sullo *status* degli apolidi, che oggi conta un numero significativo di Stati parte[14]. La Convenzione in questione, pur rappresentando un significativo passo in avanti rispetto al preesistente vuoto giuridico in materia, ha il difetto di riconoscere un'eccessiva discrezionalità agli Stati. Raramente attribuisce diritti agli apolidi[15] mentre, per lo più, si limita ad imporre allo Stato di garantire all'apolide lo stesso trattamento che, a seconda dei casi, assicura ai propri cittadini[16], oppure impone allo Stato di garantire all'apolide lo stesso trattamento che garantisce agli stranieri[17].

Per quanto riguarda il trattamento che lo Stato deve riservare agli stranieri, va sottolineato che gli strumenti internazionali in materia di tutela dei diritti umani impongono agli Stati contraenti di riconoscere una serie di diritti a favore di tutti gli individui soggetti alla loro giurisdizione. Ad esempio, il Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 1966 impone di garantire ad ogni individuo senza alcuna distinzione e, quindi, senza distinzione in base all'origine nazionale, gran parte dei diritti che lo stesso strumento sancisce[18]. Ciò vale, tra l'altro, con riferimento al diritto alla vita[19], al divieto di tortura[20], al diritto alla libertà personale[21], al diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione[22], al diritto al matrimonio[23]. Al contrario, solo a favore dei cittadini deve essere garantito il diritto di partecipazione politica e di accedere, a condizioni generali di uguaglianza, ai servizi pubblici[24].

Se, quindi, in linea generale – e salvo le eccezioni appena indicate – gli stranieri godono di un principio di non discriminazione in relazione ai diritti assicurati dal Patto, nella prassi accade spesso che essi subiscano restrizioni

---

[14] La Convenzione, adottata a New York il 28 settembre 1954, conta, al 4 ottobre 2025, 99 Stati parte.

[15] Ciò è previsto, ad esempio, con riferimento all'accesso alla giustizia. Ai sensi dell'art. 16 della Convenzione in questione, infatti: "A stateless person shall have free access to the Courts of Law on the territory of all contracting States (…)".

[16] Ciò è previsto, ad esempio, con riferimento al diritto alla libertà religiosa e all'educazione religiosa dei figli. Ai sensi dell'art. 4 della Convenzione in questione, infatti: "The Contracting States shall accord to stateless persons within their territories treatment at least as favourable as that accorded to their nationals with respect to freedom to practice their religion and freedom as regards the religious education of their children".

[17] Ciò è previsto, ad esempio, con riferimento al diritto a svolgere un'attività lavorativa retribuita. Ai sensi dell'art. 17 della Convenzione in questione, infatti: "The Contracting States shall accord to stateless persons lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, as regards the right to engage in wage-earning employment".

[18] V. art. 2, par. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966.

[19] V. art. 6 del Patto sui diritti civili e politici.

[20] V. art. 7 del Patto sui diritti civili e politici.

[21] V. art. 9 del Patto sui diritti civili e politici.

[22] V. art. 18 del Patto sui diritti civili e politici.

[23] V. art. 23 del Patto sui diritti civili e politici.

[24] V. art. 25 del Patto sui diritti civili e politici.

nel godimento dei diritti civili e politici riconosciuti loro dallo stesso strumento internazionale[25].

Analogamente, anche il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 stabilisce che i diritti che esso sancisce dovranno essere esercitati senza discriminazione di alcun tipo, incluse discriminazioni sulla base della cittadinanza[26]. Ciò nonostante, gli Stati possono differenziare il trattamento tra cittadini e stranieri a condizione che tale distinzione sia ragionevole e oggettiva, avvenga in conformità alla legge, persegua un obiettivo legittimo e sia proporzionata all'obiettivo perseguito[27]. Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, pur sottolineando che il godimento dei diritti garantiti dal Patto non dovrebbe dipendere dallo *status* legale degli interessati, ha anche osservato che la mancanza di documenti rende di fatto difficile o impossibile per i genitori far frequentare la scuola ai propri figli, o per i migranti aver accesso alle cure sanitarie, al lavoro, ad un'abitazione o svolgere una attività economica autonoma[28]. Bisogna poi tener conto che i migranti che si trovano in posizione irregolare possono essere indotti a non far ricorso al sistema sanitario nazionale per timore che il contatto con le autorità, anche sanitarie, possa avere l'effetto di rendere nota la loro presenza sul territorio nazionale e, di conseguenza, dare avvio alla procedura di allontanamento dallo Stato[29].

Le considerazioni che ho appena svolto potrebbero essere corroborate anche dall'esame di ulteriori strumenti elaborati a livello internazionale e regionale, nonché della prassi applicativa dei rispettivi organismi di controllo[30]. Ad ogni modo, quello che in questa sede interessa sottolineare è che l'acquisto della cittadinanza dello Stato territoriale rappresenta indubbiamente un fattore in grado di favorire e accelerare l'integrazione dell'interessato all'interno del Paese ospitante. Con la naturalizzazione vengono infatti meno gli ostacoli

---

[25] In proposito, v. HRC, *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, 11 aprile 1986, par. 2.

[26] V. art. 2, par. 2, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato a New York il 16 dicembre 1966.

[27] In tal senso, v. CESCR, *General Comment No. 20 on Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/GC/20 del 2 luglio 2009, par. 13; CESCR, *Duties of States Towards Refugees and Migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2017/1 del 13 marzo 2017, par. 5. In proposito, v. ad es., B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *Article 2(2): Non-Discrimination*, in B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray (eds.), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, Oxford, 2014, p. 173 e spec. p. 197 ss.; A. Pijnenburg, *Social Rights*, in V. Chetail (ed.), *Elgar Concise Encyclopedia of Migration and Asylum Law*, Cheltenham-Northampton, 2025, p. 546 e spec. p. 547.

[28] CESCR, *Duties of States Towards Refugees and Migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, cit., par. 11.

[29] Ivi, par. 12.

[30] A mero titolo esemplificativo, si vedano le previsioni contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione raziale del 1965 e le precisazioni offerte dal CERD, *General Recommendation XXX on Discrimination Against Non-citizens*, UN Doc. CERD/C/64/ Misc.11/rev.3 del 19 agosto 2004.

(di diritto o di fatto) che potevano impedire la piena partecipazione dell'interessato alla vita politica, economica, sociale e culturale del Paese ospitante. Ciò non significa, peraltro, che con l'avvenuta naturalizzazione sia necessariamente portato a compimento il processo di integrazione dell'interessato nel territorio del Paese ospitante[31]. Anche se mediante questa strada vengono quanto meno ridotte le discriminazioni basate sulla cittadinanza, non necessariamente vengono eliminate altre discriminazioni che potrebbero essere legate, ad esempio, all'origine etnica o alla religione professata[32].

4. Nel paragrafo precedente ho osservato che l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione può senz'altro essere considerato uno strumento in grado di consentire la piena integrazione dell'individuo nel territorio del Paese ospitante. A fronte di una simile constatazione ci si dovrebbe attendere che ogni straniero, una volta conseguiti i requisiti chiesti dalla legislazione del Paese ospitante al fine di ottenere la cittadinanza di quest'ultimo, avvii la procedura necessaria per la naturalizzazione.

In proposito, è però interessante riflettere su alcuni dati. Secondo Eurostat ogni anno circa un milione e centomila persone acquista per naturalizzazione la cittadinanza di uno Stato membro[33]. Nella stragrande maggioranza dei casi (87,6%), la cittadinanza di uno Stato membro viene acquistata da cittadini di Stati terzi rispetto all'Unione europea, mentre solo nel 10,7% dei casi viene acquistata da un individuo che già possiede la cittadinanza di un altro Stato membro.

È facilmente comprensibile che i cittadini di Stati terzi possano avere un maggiore interesse ad ottenere la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione. Con tale acquisto, infatti, essi ottengono contemporaneamente anche la cittadinanza dell'Unione europea e, di conseguenza, diritti che altrimenti non avrebbero. Ciò vale, ad esempio, per il diritto di soggiornare e circolare liberamente sul territorio dell'Unione, oppure per il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo, nonché per le elezioni comunali nello Stato membro di residenza, indipendentemente dal fatto che questo sia corrispondente a quello di cittadinanza[34].

---

[31] T. Liebig, *Main Findings of the Joint EC/OECD Seminar on Naturalisation and the Socio-economic Integration of Immigrants and their Children*, in OECD, *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*, Paris, 2011, p. 15 e spec. p. 20.

[32] R. Bauböck, I. Honohan, T. Huddleston, D. Hutcheson, J. Shaw, M.P Vink, *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration, European Summary and Standards*, Fiesole, 2013, spec. p. 40.

[33] I dati sono stati raccolti il 19 febbraio 2025 e si riferiscono all'anno 2023. V. ec.europa.eu/eurostat.

[34] Per un esame dei diritti collegati allo *status* di cittadino dell'Unione europea, si veda per tutti B. Nascimbene, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation. Towards New Residence Status?*, Leiden-Boston, 2022, p. 75 ss., al quale si rinvia anche per ulteriori pertinenti riferimenti bibliografici.

Al contrario, chi ha la cittadinanza di un altro Stato membro possiede già la cittadinanza dell'Unione e, di conseguenza, ha un incentivo minore ad acquistare per naturalizzazione anche la cittadinanza dello Stato membro di residenza. Ad ogni modo, l'acquisto della cittadinanza dello Stato membro di residenza consentirebbe di certo all'interessato una maggiore integrazione. Penso, a mero titolo esemplificativo, alla possibilità di acquisire la pienezza dei diritti politici. La cittadinanza dell'Unione europea, infatti, non attribuisce il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento nazionale, ai cui fini è invece necessario il possesso della cittadinanza del Paese ospitante.

Anche con riferimento ai cittadini di Stati terzi, va rilevato che non tutti acquistano la cittadinanza dello Stato membro di residenza non appena hanno integrato i requisiti richiesti dalla legislazione di quest'ultimo[35].

Le motivazioni che possono incidere sulla scelta di non chiedere la cittadinanza dello Stato membro di residenza possono essere di diverso tipo e non sempre facilmente spiegabili.

In alcuni casi, potrebbero influire motivazioni legate al senso di appartenenza dell'interessato alla comunità di provenienza e al modo in cui sono formulate le legislazioni in materia di acquisto o perdita della cittadinanza nello Stato di origine o nello Stato di residenza. Potrebbe infatti avvenire che le legislazioni dei due Stati in questione non consentano il mantenimento della doppia cittadinanza e costringano quindi lo straniero a perdere la cittadinanza di origine per poter acquistare la cittadinanza dello Stato di residenza. Una simile conseguenza potrebbe costituire un prezzo troppo alto e, quindi, un disincentivo rispetto alla prospettiva di acquistare la cittadinanza dello Stato di residenza. Lo straniero potrebbe così essere spinto a non chiedere la cittadinanza dello Stato di residenza, anche a costo di veder ridotte le possibilità di ottenere una piena integrazione all'interno del Paese di accoglienza.

5. Un'altra considerazione su cui merita, a mio avviso, riflettere riguarda il fatto che non sempre l'acquisto della cittadinanza di un determinato Stato va di pari passo con l'integrazione dell'interessato all'interno della comunità territoriale di quest'ultimo.

Si possono infatti individuare alcune ipotesi di dissociazione tra cittadinanza e integrazione, riscontrabili in contesti differenti e tra loro eterogenei, che tuttavia mostrano come il criterio della cittadinanza non si accompagni sempre a un effettivo inserimento nel tessuto sociale.

---

[35] Per un esame comparativo dei diversi criteri chiesti a livello nazionale in funzione dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, v. L. VAN DER BAAREN, M. VINK, *Modes of Acquisition and Loos of Citizenship around the World. Comparative Typology and Main Patterns in 2020*, RSC Working Paper n. 90, 2021, spec. p. 23 ss. Sui diversi possibili criteri di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, v. anche S. MARINAI, B. NASCIMBENE, *Naturalizzazione: un problema di definizione*, in *La Comunità Internazionale*, 2022, p. 565 e spec. p. 568 ss.

In proposito, l'atteggiamento sempre più liberale e permissivo della comunità internazionale nei confronti della cittadinanza multipla[36] può comportare un affievolimento del nesso tra cittadinanza e integrazione nello Stato di residenza. L'intensificarsi della circolazione internazionale ha infatti inevitabilmente comportato un incremento dei casi di acquisto di cittadinanze plurime. Consentendo all'individuo di avere più cittadinanze, si permette allo stesso di appartenere a più comunità ma, al contempo, si affievolisce il grado di integrazione all'interno di ciascuna di esse. D'altra parte, si potrebbe anche sostenere che proprio l'atteggiamento maggiormente permissivo, che si riscontra nel diritto internazionale contemporaneo e nelle legislazioni di gran parte degli Stati con riferimento al fenomeno della cittadinanza multipla, possa essere ritenuto utile per consentire agli immigrati (che abbiano trascorso un determinato periodo di tempo sul territorio dello Stato di destinazione) di acquistare la cittadinanza senza necessariamente perdere quella di origine. In questa prospettiva, quindi, si potrebbe sostenere che, ammettendo la cittadinanza multipla, si consenta una più facile integrazione sul territorio dello Stato di residenza. Resta il fatto, però, che tale maggiore integrazione comporta, necessariamente, un allentamento dei vincoli di integrazione con lo Stato di originaria cittadinanza.

Sempre a conferma del fatto che non sempre l'acquisto della cittadinanza produce, come conseguenza, l'integrazione nella comunità territoriale, si possono ricordare le tanto discusse legislazioni di alcuni Stati membri dell'Unione europea (Bulgaria, Cipro e Malta) che consentivano l'acquisto della rispettiva cittadinanza sulla base di ingenti investimenti compiuti da parte dell'interessato, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo fosse dotato di un legame effettivo con la comunità territoriale. L'acquisto della cittadinanza di tali Stati membri, quindi, poteva non essere sintomatico di una volontà di integrazione, quanto piuttosto dell'interesse ad ottenere la cittadinanza dell'Unione europea, in modo poi da poter beneficiare dei diritti collegati a tale *status*.

La Corte di giustizia, nella già citata sentenza del 29 aprile 2025 – con la quale è stato dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione europea il programma maltese di concessione della cittadinanza sulla base di investimenti – ha osservato che il regime in questione non richiedeva la presenza fisica dell'interessato sul territorio dello Stato membro (se non al momento della raccolta dei dati biometrici per ottenere il permesso di soggiorno e per

[36] In proposito, v. ad es. D.A. Martin, *Introduction: The Trend Toward Dual Nationality*, in D.A. Martin, K. Hailbronner (eds.), *Rights and Duties of Dual Nationality. Evolution and Prospects*, The Hague, 2003, p. 3; A.M. Boll, *Multiple Nationality and International Law*, Leiden, 2007, p. 173 ss.; P.J. Spiro, *At Home in Two Countries. The Past and Future of Dual Citizenship*, New York, 2016; S. Marinai, *Le tendenze evolutive della cittadinanza multipla nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in A. Di Stasi, M.C. Baruffi, L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, p. 133.

prestare il giuramento di fedeltà)[37]. La residenza effettiva, quindi, non è stata considerata da Malta come criterio essenziale ai fini della concessione della cittadinanza in base al programma contestato[38]. Né, secondo la Corte, il programma di cittadinanza maltese prevedeva meccanismi in grado di accertare l'effettività e l'intensità dei legami del richiedente con lo Stato in questione o di consentire lo sviluppo di tali legami in una fase successiva alla concessione della cittadinanza[39]. Nonostante ciò, l'elemento decisivo che ha convinto la Corte di giustizia a ritenere che il programma maltese fosse in contrasto con il diritto dell'Unione europea, non è tanto rappresentato dall'assenza di un *genuine link*, quanto piuttosto dalla circostanza che esso istituisce una procedura avente natura di transazione, assimilabile a una commercializzazione della concessione della cittadinanza dello Stato membro e, di conseguenza, anche dello *status* di cittadino dell'Unione, in violazione degli obblighi derivanti dall'art. 20 TFUE e dall'art. 4, par. 3, TUE[40].

A prescindere dal dibattito che le argomentazioni impiegate dalla Corte di giustizia nella sentenza in questione hanno sollevato, interessa ai miei fini solo ribadire che la vicenda alla base della stessa rappresenta una conferma del fatto che non sempre la cittadinanza è funzionale all'integrazione nella comunità territoriale.

Anche la recente riforma della legislazione in materia di cittadinanza, approvata dallo Stato maltese con il dichiarato intento di adempiere agli obblighi accertati dalla Corte di giustizia, conferma a mio avviso che gli Stati membri dell'Unione mantengono un'ampia autonomia nel disciplinare i criteri di concessione della cittadinanza, tanto da non essere obbligati a richiedere che il potenziale beneficiario dimostri una forte integrazione sul territorio prima della naturalizzazione[41]. Secondo la nuova normativa maltese, infatti, possono beneficiare della naturalizzazione basata sui meriti quanti abbiano reso servizi eccezionali a favore dello Stato in questione. Tali servizi possono essere resi ad esempio da scienziati, ricercatori, atleti, sportivi, artisti, imprenditori, filantropi. Pur non potendomi soffermare sull'articolata procedura che viene richiesta affinché la cittadinanza possa essere concessa in base a questo programma, mi limito a osservare che – tra i vari requisiti – viene chiesto che l'interessato dia prova di aver risieduto sul territorio di Malta per almeno otto mesi prima della presentazione della domanda. A prescindere dalla considerazione degli altri requisiti richiesti, non sembra che tale periodo di residenza possa essere considerato un indicatore rilevante di integrazione dell'interessato all'interno della comunità territoriale. Tra l'altro, neppure sembra necessario che la residenza sia effettiva, non essendo espressamente escluso

[37] Sentenza *Commissione c. Malta*, punto 106.
[38] *Ivi*, punto 108.
[39] *Ivi*, punto 108, punti 116 ss.
[40] *Ivi*, punti 100 e 120.
[41] V. *Maltese Citizenship (Amendment) Act* n. XXI del 24 luglio 2025.

che possa essere sufficiente anche una semplice residenza legale, non certo significativa ai fini della dimostrazione di un'effettiva integrazione.

Un ulteriore e diverso ambito in cui la cittadinanza non si accompagna necessariamente all'integrazione dell'interessato è quello del diritto internazionale privato. Sia in funzione dell'individuazione della legge applicabile, sia in funzione della determinazione della giurisdizione competente, il criterio della cittadinanza è stato ampiamente utilizzato, fin dal XIX secolo, nelle legislazioni statali di diritto internazionale privato. L'impiego di tale criterio, in gran parte ispirato al pensiero di Pasquale Stanislao Mancini[42], era considerato espressione della convinzione secondo cui lo Stato dovesse essere in grado di esercitare pienamente la propria giurisdizione sui suoi cittadini, ai quali la legge nazionale si applicava indipendentemente dal luogo in cui si trovassero. Impiegare il criterio della cittadinanza in funzione della risoluzione dei conflitti di giurisdizione comporta anche la possibilità di conoscere controversie tra cittadini che non risiedano da tempo sul territorio statale e che, di conseguenza, non siano più integrati nello stesso. Analogamente, la risoluzione dei conflitti di leggi attraverso l'applicazione della legge nazionale dell'interessato rispondeva all'esigenza di affermare l'identità geo-politica dello Stato, oppure alla volontà di dar vita a una comunità caratterizzata da specifici tratti culturali, indipendentemente dal fatto che i suoi membri si trovassero sul territorio statale o all'estero.

Con l'aumento della circolazione internazionale delle persone, favorito dalle migrazioni di massa del XX secolo, le codificazioni di diritto internazionale privato hanno progressivamente sostituito il criterio della cittadinanza con quello della residenza abituale. Tra le varie motivazioni alla base di tale tendenza evolutiva, vi è senz'altro anche l'esigenza, da parte degli Stati, di promuovere una maggiore coesione sociale degli individui stabilmente stanziati nei rispettivi territori. In particolare, l'impiego del criterio della residenza abituale rafforza l'idea secondo la quale chi vive nel territorio statale appartenga a una comunità che, pur potendo essere culturalmente eterogenea, risulta unita da legami sociali condivisi[43]. È stato infatti osservato che tale criterio costituisce un indicatore del radicamento dell'individuo nel contesto

---

[42] Sull'influenza del pensiero di Mancini sulle codificazioni di diritto internazionale privato, v. E. Jayme (a cura di), *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti. Di Pasquale Stanislao Mancini*, Torino, 1994, p. 5 e spec. p. 8 ss.; F. Mosconi, *Sul criterio della cittadinanza da Mancini ai giorni nostri*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2011, p. 634; S. Tonolo, *L'Italia e il resto del mondo nel pensiero di Pasquale Stanislao Mancini*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2/2011, p. 178 e spec. p. 182 ss. Sempre sul ruolo della cittadinanza quale criterio di collegamento nel diritto internazionale privato, v. P. Franzina, *The Evolving Role of Nationality in Private International Law*, in A. Annoni, S. Forlati (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law*, London, 2013, p. 193; R. Clerici, *Il criterio della cittadinanza e lo statuto personale dell'individuo: ascesa, declino e resilienza*, in A. Di Stasi (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi* status*: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Convegno interinale SIDI, *Salerno 18-19 gennaio 2018*, Napoli, 2018, p. 123.

[43] In tal senso, v. P. Franzina, *The Evolving Role*, cit., p. 201.

sociale, familiare e culturale dello Stato territoriale[44], contribuendo al superamento di potenziali discriminazioni nell'applicazione delle normative locali nei confronti di tutti coloro che, in virtù della residenza, abbiano instaurato un legame significativo con tale ambiente[45]. Proprio l'idoneità del criterio della residenza abituale ad eliminare discriminazioni fondate sulla nazionalità è alla base della scelta di impiegare tale criterio in gran parte degli strumenti di diritto internazionale privato e processuale dell'Unione europea. Mediante tale criterio, infatti, si permette di evitare che si producano discriminazioni in base alla nazionalità che sono vietate dall'art. 18 TFUE, discriminazioni che al contrario potrebbero prodursi qualora venisse utilizzato il criterio della cittadinanza con riguardo ad una sola delle parti del rapporto controverso o in caso di coesistenza di più cittadinanze in capo allo stesso individuo[46].

6. Le considerazioni che ho appena svolto evidenziano che l'acquisto della cittadinanza o, comunque, l'impiego del criterio della cittadinanza, non implica necessariamente un'effettiva integrazione dell'individuo nel tessuto sociale e territoriale dello Stato ospitante.

A fronte di tale constatazione, è possibile osservare – cambiando prospettiva – che l'integrazione dell'individuo può essere favorita anche indipendentemente dalla concessione della cittadinanza. Penso in particolare, nel contesto regionale europeo, al diritto dei cittadini UE, che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro ospitante, di avvalersi del principio di non discriminazione, oggi sancito dall'art. 18 TFUE, rispetto ai cittadini di tale Stato, per tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione[47].

È stato osservato che il principio in questione consente, almeno all'interno dell'Unione e con riferimento ai cittadini UE, di mettere in discussione

---

[44] M. Pfeiffer, *Habitual Residence and Nationality as Personal Law Connecting Factors in European Private International Law*, in J.M. Carruthers, B.W.M. Lindsay (eds.), *Research Handbook on International Family Law*, Cheltenham, 2024, p. 53 e spec. p. 65.

[45] P. Franzina, *Sangue, suolo e cultura: declinazioni dell'idea di appartenenza nel diritto internazionale privato*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 85 e spec. p. 94.

[46] In proposito, v. ad es. S. Tonolo, *Il principio di uguaglianza nel diritto internazionale privato attuale*, in P. Ivaldi, L. Schiano di Pepe (a cura di), *Uguaglianza e giustizia. Itinerario di una ricerca dottorale*, Genova, 2023, p. 167 e spec. p. 173 ss. Sull'applicazione del criterio di residenza abituale negli strumenti internazionalprivatistici adottati dalle istituzioni UE, v. ad es. M.-P. Weller, B. Rentsch, *'Habitual Residence': A Plea for 'Settled Intention'*, in S. Leible (ed.), *General Principles of European Private International Law*, Alphen aan den Rijn, 2016, p. 171; S. Carrea, *The Criterion of Habitual Residence in EU Private International Law: Old and New Questions*, in B. Heiderhoff, I. Queirolo (eds.), *EU (and) Private International Law. Societal Changes and Legal Challenges*, Napoli, 2024, p. 51.

[47] Sul principio in questione, v. L.S Rossi, *Framing the Principle of Non-Discrimination on Grounds of Nationality. Article 18(1) TFEU in the ECJ Case Law*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 237; G. Davis, *When Do Union Citizens and Their Families Have the Right to Equal Treatment on Grounds of Nationality in EU Law?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2024, p. 267.

il concetto stesso di cittadinanza[48]. In realtà, per l'operatività di tale principio è necessario accertare l'esistenza di un collegamento effettivo tra l'interessato e il territorio dello Stato membro ospitante. La parità di trattamento, infatti, non è sempre garantita quando si ha a che fare con cittadini economicamente inattivi[49]. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia è richiesto in tal caso che l'interessato dimostri una progressiva integrazione economica, sociale, culturale e familiare con lo Stato membro ospitante[50]. La parità di trattamento nell'accesso al sistema di *welfare* dello Stato membro ospitante può essere subordinata, da parte di quest'ultimo, alla condizione che l'interessato integri i requisiti necessari per soggiornare sul territorio per un periodo maggiore di tre mesi e, quindi, nello specifico, abbia risorse sufficienti per non essere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante e una assicurazione malattia che copra tutti i rischi sul territorio di quest'ultimo[51]. Tali requisiti non vengono più richiesti nel caso in cui l'interessato abbia acquisito il diritto di soggiorno permanente a seguito di un soggiorno legale e in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante.

Con riferimento ai cittadini di Stati terzi, poi, anche se l'art. 18 TFUE non è in grado di operare, è possibile però invocare l'applicazione dell'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in base al quale tutte le persone sono uguali davanti alla legge. Tale disposizione, secondo la Corte di giustizia, implica che situazioni comparabili non devono essere trattate differentemente e che situazioni diverse non devono essere trattate allo stesso

---

[48] G. Davis, 2005, *'Any Place I Hang My Hat' or: Residence is the New Nationality*, in *European Law Journal*, 2005, p. 43 e spec. p. 55. Altri hanno sostenuto che la stabilità della residenza sul territorio statale mette sotto *stress* la nozione tradizionale di cittadinanza. In tal senso, v. A. Ruggeri, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Consulta online*, 2017, p. 364 e spec. p. 371.

[49] Tra i molti contributi in argomento, si vedano H. Verschueren, *The Right to Social Assistance for Economically Inactive Migrating Union Citizens: The Court Disregards the Principle of Proportionality and Lets the Charter Appease the Consequences*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2022, p. 483; M. Messina, *L'accesso dei cittadini europei inattivi alle prestazioni sociali tra illusione e realtà dopo la sentenza* Familienkasse Niedersachsen-Bremen, in *Studi sull'integrazione europea*, 2024, p. 89; S. Mantu, *When Equal Treatment is Not Enough: Human Dignity for Migrant EU Citizens*, in *European Papers*, 2025, p. 137.

[50] Sentenze della Corte di giustizia: del 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, punto 57; del 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*, punto 52.

[51] Per tali requisiti, v. art. 7 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. Con riferimento all'esigenza di rispettare tali requisiti, v. sentenza della Corte di giustizia dell'11 novembre 2014, C-333/13, *Dano*, punto 73 ss. Tra i molti commenti alla sentenza, v. M.E. Bartoloni, *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, p. 476; D. Thym, *When Union Citizens Turn into Illegal Migrants: The* Dano *Case*, in *European Law Review*, 2015, p. 249.

modo, salvo che ciò sia giustificato in modo oggettivo[52]. Il principio in questione non prevede nessuna limitazione espressa del suo campo d'applicazione e pertanto si applica a tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione. È stato da più parti sottolineato che il principio appena richiamato consente di affermare che i cittadini di Stati terzi, che rientrino nel campo di applicazione disciplinato da determinate direttive adottate dall'Unione europea nell'ambito della propria politica di immigrazione e asilo, si trovano in una situazione comparabile a quella dei cittadini dello Stato ospitante, tanto da poter usufruire di un pari trattamento in ordine al godimento dei benefici sociali[53].

In tale prospettiva, può essere richiamato ad esempio lo *status* di soggiornante di lungo periodo disciplinato dalla direttiva 2003/109[54]. Si tratta di uno *status* privilegiato di cui è possibile godere a prescindere dalla cittadinanza e in considerazione del legame di fatto che l'individuo ha consolidato con lo Stato membro ospitante a seguito di un soggiorno legale e continuativo sul territorio dello stesso. Tale *status* corrisponde al livello più avanzato di integrazione per i cittadini di Paesi terzi e giustifica che sia loro garantita la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, in particolare per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale[55].

Un'ulteriore applicazione del principio di non discriminazione è rappresentata dalla direttiva 2011/98[56], che disciplina una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso di lavoro e il permesso di soggiorno, e mira a garantire un insieme uniforme di diritti ai cittadini di Paesi terzi, sulla base del principio di parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro che rilascia il permesso unico. La direttiva in questione mira a un'armonizzazione minima tra gli Stati membri, promuovendo condizioni di concorrenza eque ed evitando che lo sfruttamento dei cittadini di Stati terzi possa comportare una concorrenza sleale tra questi ultimi e i cittadini di uno Stato

---

[52] Parere 1/17 della Corte di giustizia del 30 aprile 2019, *Accordo CETA UE-Canada*, punto 171; sentenza del 2 settembre 2021, causa C-930/19, *X* c. *Stato belga*, punto 54.

[53] Sul punto v. H. Verschueren, *Equal treatment as an Instrument of Integration: the CJEU's Case Law on Social Rights for Third-Country Nationals Under the EU Migration Directives*, in *European Journal of Social Security*, 2023, p. 243; M. Manfredi, *Access to Social Benefits for Third-country Nationals in the European Union Between Fragmentation and Equal Treatment*, in *European Papers*, 2025, p. 191 e spec. p. 216.

[54] Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

[55] Sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, cause riunite C-112 e 223/22, *CU (Assistance sociale - Discrimination indirecte*), punto 46.

[56] Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro. Tale direttiva è stata sostituita dalla direttiva 2024/1233/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro. Quest'ultima, dovrà essere attuata dagli Stati membri entro il 21 maggio 2026.

membro[57]. In particolare, ai cittadini degli Stati terzi che, con il loro lavoro e il pagamento di imposte, contribuiscono all'economia dell'Unione vengono garantite le stesse condizioni applicate ai cittadini dello Stato ospitante, in ambiti come il lavoro, l'istruzione, la formazione e alcuni aspetti della sicurezza sociale. In questo modo la direttiva favorisce l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, garantendo loro un trattamento equo, rafforzando il principio di parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante[58].

7. Dalle considerazioni che ho svolto in questo contributo emerge che non è possibile affermare l'esistenza di una corrispondenza biunivoca tra cittadinanza e integrazione.

L'acquisto della cittadinanza dello Stato ospitante costituisce certamente uno degli strumenti principali per favorire l'integrazione dello straniero nella comunità territoriale. Tuttavia, il rapporto tra cittadinanza e integrazione si rivela complesso e non lineare. Pur rappresentando un fattore determinante per l'accesso a numerosi diritti, la cittadinanza non è di per sé indicativa di un effettivo radicamento sociale.

Ho infatti messo in evidenza che, in molti casi, individui che possiedono i requisiti per la naturalizzazione scelgono di non acquisire la cittadinanza del Paese di residenza, per motivi che vanno dal desiderio di mantenere il legame con la comunità di origine, alle difficoltà conseguenti al modo in cui possono operare le legislazioni nazionali in materia di doppia cittadinanza. Ho inoltre osservato come i cittadini di altri Stati membri dell'UE abbiano spesso minori incentivi ad acquistare anche la cittadinanza di un ulteriore Stato membro, pur potendo trarne vantaggi in termini di diritti politici.

Ho evidenziato poi casi in cui l'acquisto della cittadinanza non si accompagna necessariamente a un'effettiva integrazione dell'individuo nella comunità territoriale dello Stato ospitante. È possibile, cioè, mettere in discussione l'equivalenza tra cittadinanza e appartenenza sociale, alla luce della considerazione che il criterio della cittadinanza può talvolta essere impiegato in modo formale o in modo strumentale, senza riflettere un autentico legame con il territorio.

In tale prospettiva, ho sottolineato che l'atteggiamento sempre più permissivo del diritto internazionale nei confronti della cittadinanza multipla ha favorito l'appartenenza simultanea a più Stati. Se da un lato ciò può agevolare l'integrazione nel Paese di residenza senza rinunciare alla cittadinanza di origine, dall'altro può indebolire il vincolo identitario con ciascuna delle comunità di appartenenza. L'individuo, diviso tra più contesti, può non sviluppare un legame profondo con nessuno di essi.

---

[57] V. considerando 19 della direttiva 2011/98, sostanzialmente corrispondente al considerando 28 della direttiva 2024/1233.

[58] Sentenza della Corte di giustizia del 25 novembre 2020, causa C-302/19, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Prestations familiales pour les titulaires d'un permis unique)*, punto 34.

Con riferimento ai programmi di cittadinanza basati su investimenti ho fatto cenno al caso di Malta, oggetto della sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2025, che ha preso in considerazione il regime in base al quale tale Stato concedeva la cittadinanza in cambio di ingenti investimenti economici, senza richiedere un legame effettivo con il territorio. La Corte ha ritenuto tale programma incompatibile con il diritto dell'Unione, non tanto per l'assenza di integrazione, quanto per la natura commerciale della procedura, che svuotava di significato lo *status* di cittadino dell'Unione europea. Anche la riforma successiva, adottata dallo Stato maltese al fine di dar seguito alla pronuncia della Corte di giustizia e con la quale è stata disciplinata la naturalizzazione per meriti eccezionali, continua a non valorizzare adeguatamente l'integrazione territoriale, richiedendo solo un breve periodo di residenza (otto mesi), non necessariamente effettiva.

Ulteriore ambito in cui il criterio della cittadinanza non riflette necessariamente una reale integrazione con il territorio è quello del diritto internazionale privato e processuale. Ho ricordato, in proposito, che le codificazioni internazional-privatistiche moderne hanno progressivamente sostituito il criterio della cittadinanza con quello della residenza abituale. In funzione della determinazione della giurisdizione competente e della individuazione della legge applicabile, infatti, il criterio della cittadinanza ha perso la sua centralità, pur continuando ad essere impiegato in alcuni casi. Questo cambiamento riflette l'esigenza di valorizzare il radicamento effettivo dell'individuo nel territorio, promuovendo coesione sociale e riducendo discriminazioni. La residenza abituale è considerata un indicatore più affidabile dell'integrazione, in quanto esprime la partecipazione concreta alla vita sociale, culturale e familiare dello Stato ospitante. Nel contesto del processo di integrazione europea, poi, l'impiego del criterio della residenza abituale è anche funzionale al rispetto del principio di non discriminazione sancito dall'art. 18 TFUE. L'utilizzo del criterio della cittadinanza, infatti, potrebbe generare trattamenti differenziati non giustificabili, soprattutto in presenza di cittadinanze multiple o di soggetti stabilmente radicati nel territorio ma formalmente non cittadini.

Ribaltando la prospettiva, ho poi osservato che l'integrazione può essere favorita anche in assenza della concessione della cittadinanza. In particolare, nel contesto dell'Unione europea, il principio di non discriminazione sancito dall'art. 18 TFUE consente ai cittadini dell'UE residenti legalmente in uno Stato membro di godere della parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato ospitante, per tutte le situazioni rientranti nel campo di applicazione del diritto dell'Unione. Questo principio può essere considerato un'alternativa funzionale alla cittadinanza. Tuttavia, la sua applicazione non è automatica: la parità di trattamento nell'accesso al sistema di *welfare* dello Stato membro ospitante può infatti essere subordinata, da parte di quest'ultimo, alla condizione che l'interessato integri i requisiti necessari per soggiornare sul

territorio per un periodo maggiore di tre mesi. Al contrario, tali requisiti cessano di essere richiesti una volta acquisito il diritto di soggiorno permanente, che costituisce una forma avanzata di integrazione e che, pur prescindendo dalla cittadinanza, garantisce comunque parità di trattamento.

Anche i cittadini di Stati terzi, pur non potendo invocare l'art. 18 TFUE, possono fare riferimento all'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che sancisce l'uguaglianza davanti alla legge. Questo principio consente di evitare discriminazioni ingiustificate e di garantire parità di trattamento in situazioni comparabili, purché rientranti nel campo di applicazione del diritto dell'Unione.

Le direttive che disciplinano lo *status* di soggiornante di lungo periodo per i cittadini di Stati terzi e il permesso unico di soggiorno e lavoro dimostrano che l'integrazione può essere promossa anche in assenza della cittadinanza, attraverso il riconoscimento di diritti sostanziali.

L'integrazione non deve essere vincolata esclusivamente al possesso della cittadinanza, ma può essere garantita attraverso diritti, *status* giuridici e principi di uguaglianza che valorizzino il legame effettivo con il territorio. In questa prospettiva, il diritto dell'Unione europea offre modelli alternativi di inclusione, superando la logica binaria basata sulla distinzione tra cittadino e non cittadino.

Alla luce di quanto emerso, credo possibile affermare che la cittadinanza, pur essendo uno strumento giuridico e simbolico di grande rilievo, non costituisce una condizione né sufficiente né necessaria per l'integrazione. Essa può certamente facilitare l'inserimento dell'individuo nella comunità territoriale, ma non ne garantisce automaticamente la riuscita. L'integrazione è un processo complesso, che implica partecipazione attiva, condivisione di valori, stabilità economica e relazioni sociali durature. In questo senso, per superare gli ostacoli che caratterizzano il percorso verso l'acquisto della cittadinanza può essere utile valorizzare il radicamento territoriale e la residenza abituale come criteri più aderenti alla realtà sociale. L'impiego del criterio della cittadinanza, se non accompagnato da un effettivo legame con il territorio, rischia infatti di essere strumentale o meramente formale.

La sfida per gli ordinamenti giuridici è dunque quella di costruire modelli di cittadinanza inclusivi, capaci di riconoscere e promuovere l'integrazione reale, anche di chi, pur non essendo formalmente cittadino, contribuisce attivamente alla vita della comunità. In questa prospettiva, la cittadinanza dovrebbe essere concepita come un processo dinamico di appartenenza, fondato su diritti, doveri e relazioni concrete.

Abstract ENG

Citizenship as a Tool for Integration

The paper examines the relationship between citizenship and integration, questioning the automatic correlation between the acquisition of *status civitatis* and the effective inclusion of foreigners within the territorial community. Although citizenship represents a key instrument of inclusion, it does not in itself guarantee genuine social integration. The analysis also highlights that integration may be fostered even in the absence of citizenship. This leads to the need to conceive inclusive models of citizenship capable of recognising and enhancing real integration, including that of individuals who, while not formally citizens, actively contribute to the life of the community.

Abstract ITA

La cittadinanza come strumento di integrazione

Il contributo esamina il rapporto tra cittadinanza e integrazione, mettendo in discussione l'automatica correlazione tra l'acquisto dello *status civitatis* e l'effettivo inserimento dello straniero nella comunità territoriale. Pur costituendo uno strumento privilegiato di inclusione, la cittadinanza non garantisce di per sé un reale radicamento sociale. L'analisi evidenzia inoltre come l'integrazione possa essere promossa anche in assenza della cittadinanza. Ne deriva l'esigenza di concepire modelli di cittadinanza inclusivi, capaci di riconoscere e valorizzare l'integrazione effettiva anche di chi, pur non essendo formalmente cittadino, contribuisce attivamente alla vita della comunità.

Keywords: Citizenship, integration, genuine link, non-discrimination, European Union.

Parole chiave: Cittadinanza; integrazione; collegamento effettivo; Unione europea.

GIACOMO GATTINARA*

IL PRINCIPIO DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO SANCITO ALL'ART. 20 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI E LA CONDIZIONE GIURIDICA DEI CITTADINI DI PAESI TERZI

SOMMARIO: 1. Introduzione: i migranti e l'Europa. – 2. L'art. 20 della Carta e la sua vocazione universale. – 3. Prospettive di applicazione dell'art. 20 della Carta a favore dei cittadini di Stati terzi. – 4. Prima fattispecie: il cittadino dell'Unione e il cittadino di uno Stato terzo sono soggetti a due discipline distinte. – 5. Seconda fattispecie: il cittadino dell'Unione e il cittadino di uno Stato terzo sono soggetti alla stessa disciplina. – 6. Terza fattispecie: due cittadini di due Stati terzi sono soggetti o alla stessa disciplina o a discipline distinte. – 7. Conclusioni: integrazione, cittadinanza e ruolo della Corte

1. Una riflessione sull'art. 20 della Carta s'impone in un'opera dedicata agli aspetti giuridici dell'integrazione dei migranti per almeno due motivi. In primo luogo, oggi ben 27,6 milioni di persone che rappresentano la forza lavoro in tutta Europa sono cittadini di Paesi terzi (di seguito 'TCN', ossia 'third country national')[1], statuto applicabile anche ad un numero non indifferente di chi in Europa chiede asilo o protezione internazionale. È dunque opportuno pensare a come il diritto dell'Unione possa offrire una tutela a questi soggetti, che contribuiscono sempre di più allo sviluppo della nostra società. A conferma della necessità di una disciplina adeguata, va ricordato che appena lo scorso anno il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea e in particolare il regolamento (UE) 2024/1347 sulle qualifiche di protezione internazionale[2].

---

* Ricercatore presso lo 'European Law Institute' della 'Katholieke Universiteit Leuven', membro del Servizio giuridico della Commissione europea e 'EU Fellow' alla Fletcher School of Law and Diplomacy della Tufts University, Medford, MA (USA). L'autore ringrazia i professori Bruno Nascimbene e Fabio Spitaleri per i loro preziosi commenti su una precedente versione di questo scritto. Le opinioni espresse sono solo dell'autore e non possono essere attribuite né alla Commissione europea né al suo Servizio giuridico.

[1] Secondo l'ultimo rapporto pubblicato da Eurostat e dallo European Migration Network, disponibile *online* su emnbelgium.be

[2] Regolamento (UE) n. 2024/1347, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul con-

In secondo luogo, interrogarsi sulla parità di trattamento invocabile da un TCN permette anche di svolgere una riflessione più generale sul grado di evoluzione dell'ordinamento dell'Unione europea nel suo complesso. Più precisamente, sebbene alcuni principi relativi al funzionamento del mercato interno – come la libertà di circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi – continuino inevitabilmente a offrire diritti ai soli cittadini dell'Unione o ad operatori stabiliti o presenti in uno Stato membro[3], dando così l'impressione di una 'fortezza Europa' popolata da soli *cives europaei*, il diritto secondario ha da tempo preso in considerazione le specificità di talune categorie di TCN. E non è un caso che in tale disciplina il legislatore dell'Unione abbia considerato la parità di trattamento come uno degli aspetti più importanti, come confermano ad esempio il diritto alla parità previsto a favore dei lavoratori di Paesi terzi ai sensi delle direttive 2003/109 sui soggiornanti di lungo periodo e 2011/98/UE sui lavoratori titolari di un permesso unico[4], o ancora come dimostrato dalla progressiva definizione di un diritto europeo delle migrazioni le cui disposizioni possono essere invocate in giudizio dai TCN[5]. Tale progressiva emersione di aspetti

---

tenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, su cui cfr. per tutti F. Spitaleri, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, 1/2025, p. 255 ss.

[3] Sentenza della Corte del 3 ottobre 2006, causa C-452/04, *Fidium Finanz*, ECLI:EU:C:2006:631, punti 25 e ss. Nello stesso senso, sentenza della Corte del 21 dicembre 2016, causa C-272/15, *Swiss International Air Lines AG*, ECLI:EU:C:2016:993, punto 26 ss. Tale aspetto ha avuto una certa rilevanza a seguito del parere 1/17 (parere del 30 aprile 2019, *Accordo economico e commerciale globale tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (CETA)*, ECLI:EU:C:2019:341): T. Bekkedal, *Autonomy or Unity? Investment Protection (ISDS) and the Principle of Equality Before the Law*, in M. Andenas, C. Contartese, L. Pantaleo, T. Bekkedal (eds.), *Opinion 1/17: Between European and International Perspectives*, in *European Papers*, vol. 6, 1/2021, pp. 713-739, p. 721.

[4] Cfr. rispettivamente direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

[5] M. Jesse, *The Immigrant as the 'Other'*, in Id. (ed.), *European Societies, Migration, and the 'Law'. The 'Others' amongst 'Us'*, Cambridge, 2020, p. 19 ss., p. 32 s.; E. Muir, *EU Citizenship, Access to "Social Benefits" and Third-Country National Family Members: Reflecting on the Relationship Between Primary and Secondary Rights in Times of Brexit*, in *European Papers*, 2018, p. 1353 ss.; U. Villani, *Editoriale. Immigrazione e principio di solidarietà*, in *Freedom, Security and Justice. European Legal Studies*, 3/2017, p. 1 ss.; G. Cellamare, *I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione europea in base alla cittadinanza degli stessi*, in E. Triggiani (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 111 ss.; G. Caggiano, *L'integrazione dei migranti fra soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione e politiche nazionali*, in Id. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014; P. De Pasquale, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla*

giuridici legati ai TCN ha consentito di definirne la condizione giuridica con maggior precisione, dopo un periodo in cui il legislatore dell'Unione non ha adottato una disciplina chiara sulla materia[6].

Con queste premesse, è essenziale chiedersi se la parità di trattamento invocabile da un TCN debba essere solo un aspetto relegato al diritto secondario o se, invece, anche il diritto primario offra già una tutela a questi soggetti.

2. L'articolo 20 è la disposizione più breve della Carta dei diritti fondamentali ("Tutte le persone sono uguali davanti alla legge") ma con le più ampie prospettive di applicazione. Come ricordato dalla Corte nel parere 1/17 sull'accordo economico e commerciale globale tra il Canada e l'Unione europea (c.d. accordo 'CETA'), da un lato, "il diritto fondamentale" stabilito all'art. 20 della Carta "si estende a tutte le persone la cui situazione sia disciplinata dal diritto dell'Unione, *indipendentemente dalla loro origine*"[7]. Dall'altro, contrariamente sia all'art. 18 TFUE che riguarda la non discriminazione in ragione della nazionalità, sia all'art. 21 della Carta sul principio di non discriminazione, disposizioni di diritto primario che non si applicano ai rapporti tra cittadini dell'Unione e TCN[8], l'articolo 20 della Carta "non prevede nessuna limitazione espressa del suo campo d'applicazione e pertanto si applica a tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione"[9].

L'uguaglianza, è utile ricordarlo, è anche indicata tra i valori consacrati all'art. 2 del Trattato sull'Unione, che costituiscono l'"identità" stessa

---

luce del regolamento 2024/1351, in *Rivista "Quaderni AISUE". Fascicolo speciale 4/2024*, *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre* (a cura di G. Morgese), disponibile *online*, p. 115 ss.

[6] Ad esempio, come osservato da E. Howard, *Equality: A Fundamental Right in the European Union?*, in *International Journal of Discrimination and the Law*, 2009, p. 19 ss., alla p. 30, tanto il 'considerando' 13 della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, quanto il 'considerando' 12 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, stabiliscono che: "[q]ualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata sulla razza o l'origine etnica nei settori di cui alla presente direttiva dovrebbe (…) essere proibita in tutta la Comunità" come dovrebbe essere proibita qualsiasi "discriminazione diretta o indiretta basata su religione o convinzioni personali, handicap, età o tendenze sessuali nei settori di cui alla presente direttiva" e che certo "[t]ale divieto di discriminazione dovrebbe applicarsi anche nei confronti dei cittadini dei paesi terzi". Tuttavia, entrambe le direttive prevedono che detto divieto "non comprende le differenze di trattamento basate sulla nazionalità", il che, per chi cittadino dell'Unione non è, limita fortemente la tutela, posto che molte delle disparità di trattamento subite dai TCN sono spesso riconducibili alla mancanza dello *status* di cittadino europeo. Nello stesso senso E. Holzleithner, *Mainstreaming Equality: Disentangling Grounds of Discrimination*, in *Symposium: Anti-Discrimination Law in the European Union*, in *Trasnational Law and Contemporary Problems*, 2005, p. 928 ss., a p. 938.

[7] Parere 1/17, punto 172, enfasi aggiunta.

[8] Sentenza della Corte del 4 giugno 2009, cause riunite C-22/08 e C-23/08, *Vatsouras* e *Koupatantze*, ECLI:EU:C:2009:344, punto 52.

[9] Parere 1/17, cit., punto 171.

dell'Unione europea, come la Corte ha indicato nelle sentenze in assemblea plenaria del 16 febbraio 2022 nelle cause *Ungheria* c. *Parlamento* e *Consiglio* nonché *Polonia* c. *Parlamento* e *Consiglio*[10] e, con specifico riferimento ai TCN, è espressamente richiamata agli articoli 67, par. 2, e 79, par. 1, TFUE, ai sensi dei quali la politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne si fonda anche su "*l'equo trattamento* dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri"[11]. Quanto alla Carta dei diritti fondamentali, un ulteriore esplicito riferimento ai TCN è contenuto all'art. 15, par. 3, ove è stabilito che "[i] cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione".

Tanto osservato sulla vocazione universale dell'art. 20 della Carta, ossia sul suo campo di applicazione non limitato ai cittadini dell'Unione, occorre ancora chiedersi quale sia la portata della norma, ossia quali effetti la sua violazione possa determinare e, infine, in quali ipotesi detta disposizione possa essere applicata. Si tratta naturalmente di esaminare quei casi in cui non vi sia stata un'attuazione del principio della parità di trattamento a livello di diritto secondario a favore del TCN interessato, come nella direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare[12] o come nel caso dell'art. 11 della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo[13], posto che, in caso di attuazione con un intervento legislativo, l'art. 20 perde la propria rilevanza diretta[14].

3. Com'è stato osservato[15], nonostante il suo titolo ("Uguaglianza davanti alla legge"), l'art. 20 della Carta non è solo, secondo quanto la Corte

---

[10] Rispettivamente causa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; e causa C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

[11] Enfasi aggiunta.

[12] Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare. Talvolta si tratta, peraltro, di alcuni TCN solamente: L. Grossio, *Who is entitled to family benefits? Lights and shadows of the ECJ rulings in WS and VR*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(4), 2021, p. 582 ss., spec. p. 583 (ove l'autore menziona "selected" TCN). Ciò potrebbe ridare rilevanza all'art. 20 della Carta per quanto riguarda la validità della legislazione che esclude *altre* categorie di TCN.

[13] Sentenza della Corte del 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, *CU e ND*, ECLI:EU:C:2024:636, punti 45 e ss., su cui cfr. V. Di Comite, *La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza*, in *Freedom, Security and Justice. European Legal Studies*, 3/2024, p. 26 ss.

[14] J. Tomkin, *Article 20 CFR*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (eds.), *The EU Treaties and Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2024, p. 505, il quale si riferisce alla sentenza della Corte del 25 luglio 2018, causa C-96/17, *Gardenia Vernaza Ayovi*, ECLI:EU:C:2018:603, punto 20. Nello stesso senso sentenza della Corte del 15 maggio 2025, cause riunite C-623/23 e C-626/23, *UV* e *XXX (Melbán e Sergamo)*, ECLI:EU:C:2025:358, punto 49. Ciò accade anche nel caso del principio di non discriminazione applicabile ai cittadini dell'Unione: sentenza della Corte del 1° agosto 2025, causa C-397/23, *FL*, ECLI:U:C:2025:602, punti 37-38.

[15] N. Idriz, *Legal Constraints on EU Member States in Drafting Accession Agreements. The Case of Turkey*, in *Studies in European Economic Law and Regulation*, The Hague, 2022, p. 316, il quale ri-

ha precisato nella propria giurisprudenza, l'espressione del principio della c.d. uguaglianza formale davanti alla legge, ossia della parità di trattamento dinanzi alla legge indipendentemente dal contenuto della stessa. Ben diversamente, e conformemente a quanto stabilito a partire dalla sentenza *Sayn-Wittgenstein*[16], la Corte ha ricordato che in tale disposizione della Carta viene espresso anche il principio della parità di trattamento, il quale "impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato. Una differenza di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire quando è connessa a una finalità giuridicamente ammissibile perseguita dalla normativa in questione, e quando tale differenza è proporzionata alla finalità perseguita dal trattamento in questione"[17]. Ne consegue che, appunto com'è stato osservato[18], l'art. 20 della Carta permette di valutare anche il *contenuto* di quella che in detta disposizione è chiamata "legge", sia essa un regolamento o una direttiva o un altro atto di diritto dell'Unione o anche un atto di diritto nazionale applicabile in una determinata situazione. Detta lettura dell'art. 20 della Carta, che riposa anche sulle Spiegazioni ad essa relative[19], permette naturalmente un'applicazione molto più ampia (e utile) della disposizione in questione, in quanto il giudice potrà valutare *come* il TCN sia trattato "davanti alla legge" nel senso di poter sindacare anche *cosa* detta legge stabilisca nei riguardi di tale cittadino. Una simile interpretazione dell'art. 20 ha a sua volta avuto l'effetto di avvicinare detta disposizione al divieto di discriminazione vero e proprio, contenuto all'art. 21 della Carta, a tal punto da consentire alla Corte di riconoscere che "il principio di non discriminazione enunciato all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta costituisce una particolare espressione del principio della parità di trattamento, il quale configura un principio generale del diritto dell'Unione ed è sancito all'articolo 20 della Carta"[20]. Come ulteriore conseguenza della convergenza di tali due disposizioni, la Corte può ormai utilizzare l'art. 20 della Carta per sanzionare l'incompatibilità con il

---

porta un'osservazione di C. Tobler, *The Prohibition of Discrimination in the Union's Layered System of Equality Law: From Early Staff Cases to the Mangold Approach*, in A. Rosas, E. Levits, Y. Bot (eds.) *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*, The Hague, 2013, p. 443 ss., alla p. 455.

[16] Sentenza della Corte del 22 dicembre 2010, causa C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806.

[17] Sentenza della Corte del 30 aprile 2025, causa C-386/23, *Novel Nutriology GmbH***,** ECLI:EU:C:2025:304, punto 78 e giurisprudenza ivi citata (enfasi aggiunta).

[18] N. Idriz, *op. cit.*, p. 316.

[19] In GUUE 2007/C 303/02, del 14.12.2007.

[20] Sentenza della Corte del 4 settembre 2025, causa C-543/23, *AR [Gnattai]*, ECLI:EU:C:2025:653, punto 33 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 30 novembre 2023, causa C-173/22 P, *MG/BEI*, ECLI:EU:C:2023:932, punto 45 e giurisprudenza ivi citata.

diritto dell'Unione di una discriminazione occorsa sulla base di elementi diversi da quelli considerati nell'art. 21 della Carta, come accaduto nella causa *Glatzel*[21].

Così ricostruita la portata generale della disposizione in parola, è ancora utile svolgere qualche considerazione prima di esaminare le fattispecie in cui essa può trovare applicazione. Al riguardo, non pare che la Corte abbia riconosciuto espressamente l'effetto diretto dell'art. 20 della Carta, almeno ad oggi[22], anche se essa ha comunque qualificato come "diritto fondamentale" quello contenuto nell'art. 20 della Carta[23]. In ogni caso, anche in presenza di un'efficacia diretta riconosciuta a tale disposizione, il riferimento alla "legge" in essa contenuto è suscettibile di incidere fortemente sul sindacato del giudice dell'Unione. In tal senso, se certo potrà esaminare il contenuto delle disposizioni invocate (dall'istituzione o organo dell'Unione o dallo Stato membro interessato), detto giudice, al fine di constatare un'eventuale violazione della parità di trattamento, dovrà comunque sindacare l'esercizio del potere legislativo, sia esso dell'Unione o dello Stato membro che ha agito nel campo di applicazione del diritto dell'Unione. Tale valutazione può a volte avere una portata limitata a fronte del margine di manovra, che, in alcuni settori, il giudice può riconoscere al legislatore[24].

Venendo ora alle possibili situazioni in cui l'art. 20 della Carta può essere invocato da un TCN, sulla base della giurisprudenza è possibile identificare almeno tre situazioni: a) il cittadino dell'Unione e il TCN sono soggetti, ciascuno, ad una disciplina differente; b) la medesima disciplina è applicabile al cittadino dell'Unione e al TCN; c) la disposizione in questione è invocata da due TCN.

4. Una prima situazione è costituita dalla possibile disparità di trattamento suscettibile di verificarsi nell'attuazione della disciplina applicabile al cittadino dell'Unione e di quella applicabile al TCN. In questo caso è possibile avere due diversi atti legislativi dell'Unione che possono creare una disparità di trattamento poiché, per due situazioni in linea di principio simili, vengono applicate due discipline differenti.

---

[21] Sentenza della Corte del 22 maggio 2014, causa C-356/12, *Glatzel*, ECLI:EU:C:2014:350, punti 43 e 81 ss.

[22] Il presente manoscritto è aggiornato al 4 settembre 2025. Le conclusioni sull'effetto diretto sono naturalmente diverse se si prende in considerazione l'art. 21 della Carta: J. P. Jacqué, *The Charter of Fundamental Rights and the Court of Justice of the European Union: A First Assessment of the Interpretation of the Charter's Horizontal Provisions*, in L. S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The EU After Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, The Hague, 2014, p. 137 ss., p. 152.

[23] Parere 1/17, cit., punto 172.

[24] Per un esempio in materia di un regolamento cfr. sentenza della Corte del 14 luglio 2022, cause riunite da C-116/21 P a C-118/21 P, C-138/21 P e C-139/21 P, *Commissione* c. *VW*, ECLI:EU:C:2022:557, punto 127 e giurisprudenza ivi citata.

L'esempio più significativo è offerto dalla sentenza della grande sezione del 2 settembre 2021, nella causa C-930/19, *X* c. *Stato belga*[25]. Com'è noto, in quella causa la Corte doveva stabilire se il subordinare il mantenimento, in caso di divorzio, del diritto di soggiorno di un TCN – vittima di atti di violenza domestica commessi dal coniuge – alla prova di risorse economiche sufficienti fosse discriminatorio nel caso di divorzio del TCN da un cittadino dell'Unione, come nel caso del ricorrente nella causa principale, mentre tale prova non veniva richiesta in caso di divorzio di un TCN avvenuto nei confronti di un altro TCN, posto che, in tal caso, le condizioni non venivano fissate dal legislatore dell'Unione ma erano rimesse alla discrezionalità degli Stati membri[26].

La Corte esamina la validità dell'obbligo appena ricordato alla luce del solo art. 20 della Carta che considera come espressione del principio generale di uguaglianza[27] e, pur constatando l'esistenza di una differenza di trattamento, conclude che le due situazioni non sono comparabili, nonostante l'identità dell'obiettivo di assicurare protezione alle vittime di violenza domestica delle discipline invocate, che erano, rispettivamente, l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE sul diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione[28] e l'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare, sopra citata. Secondo la Corte, la comparabilità delle due situazioni dev'essere esclusa e dunque non vi può essere discriminazione, tenuto conto "dell'oggetto e dello scopo perseguito dall'atto che istituisce la distinzione di cui trattasi, fermo restando che devono essere presi in considerazione, a tal fine, i principi e gli obiettivi del settore in cui rientra tale atto"[29]. In particolare, per valutare se i due soggetti "si trovino in una situazione comparabile per quanto riguarda il mantenimento del loro diritto di soggiorno in uno Stato membro", la Corte ritiene indispensabile tenere conto "di tutti gli elementi che caratterizzano le due situazioni"[30]. La Corte sottolinea in particolare che i diritti che i TCN "traggono dalle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla cittadinanza dell'Unione *non sono diritti autonomi di tali cittadini*, ma diritti derivanti dall'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno da parte di un cittadino dell'Unione"[31].

---

[25] ECLI:EU:C:2021:657.

[26] Sentenza *X*, cit., punto 65.

[27] *Ivi*, punto 57.

[28] Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

[29] Sentenza *X*, cit., punto 58.

[30] *Ivi*, punto 67.

[31] *Ivi*, punto 74, dove la Corte aggiunge che se detti diritti non fossero riconosciuti ai TCN, a soffrirne sarebbe unicamente "la libertà di circolazione del cittadino dell'Unione, dissuadendolo dall'e-

A titolo di premessa, va osservato che la mancanza di diritti autonomi per un TCN non è un'affermazione valida in generale, ma è la mera conseguenza logica del fatto che, nell'ipotesi considerata dalla Corte, i diritti fatti valere nel giudizio principale erano stati individuati già nel diritto secondario come connessi o comunque derivanti da quelli di un cittadino dell'Unione. Non è tuttavia questa la parte più preoccupante della sentenza in merito alla tutela dei diritti dei TCN, essendo più significativa la definizione delle conseguenze di tale affermazione, che può dare ai diritti di un TCN una diversa portata a seconda che essi si riferiscano a questa o a quella politica dell'Unione, in maggiore o minor misura soggetta alla sovranità dello Stato membro[32].

Certamente colpisce la particolarità del ragionamento seguito dalla Corte, che ha prima constatato l'esistenza di una differenza di trattamento e poi si è domandata se le due situazioni fossero comparabili, mentre la giurisprudenza sembrerebbe suggerire l'iter logico opposto[33]. Tuttavia, una volta constatata la creazione di due discipline distinte, con oggetto diverso, con obiettivi distinti e con diversa discrezionalità concessa agli Stati membri nell'attuarne le disposizioni è inevitabile per la Corte concludere nel senso della non comparabilità delle situazioni. Ciò porta dunque ad escludere l'esistenza di una disparità di trattamento vietata ai sensi dell'art 20 della Carta.

Il primo problema posto dalla sentenza è la debolezza del ricorso a tale disposizione per valutare conformemente ad un'esigenza di certezza del diritto se vi sia una disparità di trattamento. Se infatti l'aspetto decisivo per constatare una disparità di trattamento è la comparabilità di due situazioni, non esiste alcun criterio certo in virtù del quale detta comparabilità possa essere determinata. La Corte si riferisce naturalmente all'oggetto e allo scopo delle direttive in questione, ma finisce per constatare che la differenza tra le due discipline risiede piuttosto nella diversa discrezionalità che esse lascerebbero agli Stati membri[34] il che è, a tutto concedere, un aspetto di natura procedurale rispetto all'oggetto e allo scopo delle direttive che sono aspetti, invece, relativi al contenuto materiale delle stesse. Ne consegue che, in mancanza di criteri più precisi per stabilire la comparabilità tra due situazioni, il risultato muta in funzione dell'elemento che il giudice utilizza per definire detta comparabilità[35].

---

sercitare i suoi diritti di ingresso e soggiorno nello Stato membro ospitante".

[32] F. Strumia, *Speaking Too Little, Yet Saying Too Much. The Wrong Signals About EU Values:* X. v. Belgian State, in *Common Market La Review*, 2022, p. 1195 ss., p. 1214.

[33] È infatti singolare che la Corte abbia prima considerato che un TCN ricade nel campo di applicazione dell'art. 20 della Carta e poi ritenuto che la nazionalità incide sulla comparabilità della sua situazione rispetto a quella di un cittadino dell'Unione: G. Davies, *When Do Union Citizens and Their Families Have the Right to Equal Treatment on Grounds of Nationality in EU Law?*, in *European Journal of Migration and Law*, 26, 2024, p. 267 ss., p. 288.

[34] Per un altro esempio nello stesso senso cfr. sentenza della Corte del 12 settembre 2024, causa C-63/23, *Sagrario* e *a.*, ECLI:EU:C:2024:739, punto 35.

[35] Come osservato sul punto in relazione al parere 1/17: C. Rapoport, *Balancing on a Tightrope: Opinion 1/17 and the ECJ's Narrow and Tortuous Path for Compatibility of the EU's Investment*

Un secondo problema che, conseguentemente al primo, questa sentenza ha posto e che è stato risolto solo con una giurisprudenza successiva è di sapere se le due situazioni (cittadini dell'Unione e TCN) non siano mai comparabili, oppure se questa non comparabilità sia dovuta – nel caso deciso dalla Corte con la sentenza citata – solo alle specifiche discipline in questione in quella causa.

A parte tali aspetti, la sentenza è importante, perché dimostra che l'art. 20 della Carta non si limita a richiamare il principio dell'uguaglianza formale, per cui tutti i cittadini sono eguali dinanzi alla legge, ma, come già ricordato, permette alla Corte di verificare se la sostanza della legge sia o non contraria al principio di uguaglianza.

La Corte ha dunque confermato quella particolare lettura che ha fornito dell'art. 20 della Carta quando ha stabilito, al punto 172 del citato parere 1/17, che detta disposizione si applica a "tutte le *persone* la cui situazione sia disciplinata dal diritto dell'Unione"[36], e quindi non unicamente a tutte le situazioni o a tutte le fattispecie, astrattamente considerate.

5. È ancora sulla base del parere 1/17 che l'art. 20 della Carta è stato applicato dalla grande sezione della Corte in una seconda situazione, che si ha quando il cittadino dell'Unione e il cittadino di uno Stato terzo sono soggetti ad una sola disciplina.

Il caso è quello della sentenza del 6 giugno 2023, nella causa C-700/21, *O.G.*[37], resa su rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana, la quale, com'è noto, chiedeva se fosse compatibile con il diritto dell'Unione che il motivo di non esecuzione facoltativa di un mandato d'arresto europeo di cui all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584 non potesse mai trovare attuazione, secondo la norma nazionale di trasposizione, in favore di un cittadino di uno Stato terzo "stabilmente radicato" in Italia[38]. Più precisamente, tale ultima disposizione prevede la possibilità per l'autorità giudiziaria di rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto se il mandato d'arresto europeo è stato rilasciato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, e ciò qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda. La Corte ha considerato che la disposizione attribuisce particolare peso alla possibilità di

---

Court System (ICS), in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1725 ss., p. 1738. Per la (altrettanto) labile individuazione di un criterio di comparabilità nel parere 1/17 cfr. H. Lenk, *Investor-State Dispute Settlement: Constitutional Challenges and Pitfalls*, in M. Adenas, L. Pantaleo, M. Happold, C. Contartese (eds.), *EU External Action in International Economic Law Recent Trends and Developments*, The Hague, 2020, p. 121 ss., p. 130.

[36] Enfasi aggiunta.

[37] ECLI:EU:C:2023:444.

[38] *Ibidem*, punto 14.

facilitare il reinserimento sociale delle persone condannate, che sono legate allo Stato membro di esecuzione o dalla nazionalità o dalla residenza o dal fatto di "dimorare in" tale Stato membro. In tal senso, al punto 50 della sentenza la Corte osserva che "non si può presumere che il cittadino di un paese terzo, che sia destinatario di un mandato d'arresto europeo e dimori o risieda nello Stato membro di esecuzione, si trovi necessariamente in una situazione diversa da quella del cittadino di tale Stato membro o da quella del cittadino di un altro Stato membro che dimori o risieda in detto Stato membro e che sia destinatario di un siffatto mandato. Al contrario, si deve ritenere che, ai fini dell'applicazione del motivo di non esecuzione facoltativa previsto da tale disposizione, tali persone possano trovarsi in una situazione comparabile, qualora presentino un *grado di integrazione certo* nello Stato membro di esecuzione"[39]. La Corte stabilisce al punto 51 della sentenza la contrarietà all'art. 20 della Carta di una disciplina che neghi ai TCN, in maniera assoluta e automatica, il beneficio del detto motivo di non esecuzione facoltativa, impedendo al giudice nazionale di verificare il grado d'integrazione di detti cittadini nello Stato membro interessato.

Questa conclusione, certo facilitata sia dal fatto che in quella causa la medesima disposizione si applicava tanto al cittadino dell'Unione quanto a chi nell'Unione dimora o risiede, sia dalla circostanza che, trattandosi di una disposizione che era *offender blind*, essa non era connessa alla nazionalità dell'interessato, è comunque di grande rilievo per quanto riguarda i migranti.

Al riguardo, premesso che, in ogni caso, la disposizione in esame non fa alcun riferimento esplicito ai TCN, ragione che aveva spinto appunto la nostra Corte costituzionale a sollevare la questione pregiudiziale, la Corte applica l'articolo 20 della Carta al TCN, valutandone unicamente la prospettiva di reintegrazione sociale all'esito dell'esecuzione della pena, senza limitarsi dunque alla nazionalità del soggetto interessato, ma traendo spunto dal fatto che la situazione del TCN ricade nel campo di applicazione dell'art. 20 della Carta[40]. Pertanto, secondo la Corte, il TCN e il cittadino dell'Unione sono delle categorie comparabili, che dunque consentono l'applicazione dell'art. 20 della Carta.

Naturalmente la Corte ricorda che l'interpretazione della disposizione va fatta alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto di diritto dell'Unione che stabilisce la distinzione di cui trattasi, come da ultimo rilevato nella sentenza in causa C-930/19, *X* c. *Stato belga*, che è debitamente citata[41], confermando l'applicazione da parte della Corte del principio di parità di trattamento al

[39] Enfasi aggiunta:

[40] F. Strumia, *Equality between EU citizens and Third-country Nationals when Implementing European Arrest Warrants. The National Judge and the Weight of Facts: O.G.* v *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Common Market Law Review*, 2024, p. 491 ss., alle pp. 501 e 505.

[41] Sentenza *O.G.*, cit., punti 42-43.

caso di specie[42]. Al riguardo, la Corte ricorda che la situazione di O.G. e di un cittadino dell'Unione è comparabile alla luce dell'obiettivo della disposizione, che rimane identico tanto nei confronti dell'uno quanto nei confronti dell'altro soggetto[43]. E tuttavia, anche nel procedere a tale comparazione la Corte non si ferma a considerare che il TCN ricade nel campo di applicazione della decisione quadro, ma ne valuta anche le prospettive di reinserimento sociale e d'integrazione, indipendentemente dalla cittadinanza dell'interessato. Riferirsi alle possibilità concrete di integrazione costituisce una precisazione fondamentale poiché richiede una valutazione circostanziata dei fatti che solo il giudice nazionale può fare senza però fermarsi al velo della cittadinanza.

Tale orientamento potrebbe avere delle implicazioni che vanno ben al di là della materia del mandato di arresto europeo. Ad esempio, esso potrebbe rivelarsi particolarmente utile quando il giudice nazionale è chiamato a valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione delle limitazioni alle prestazioni essenziali decise dagli Stati membri nel consentire l'accesso all'assistenza ed alla protezione sociale, ai sensi dell'art. 11, par. 4, della direttiva (UE) 2003/109, sui soggiornanti di lungo periodo, visto che è proprio l'integrazione del migrante l'obiettivo principale di tale direttiva[44].

6. Una terza e ultima situazione in cui l'art. 20 della Carta può venire in rilievo è quella che si ha quando la comparazione viene fatta tra due TCN. A tale riguardo, tre sottocategorie potrebbero essere individuate.

Una prima sottocategoria è costituita da due TCN, ciascuno soggetto all'applicazione dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare. In tale ipotesi, e interpretando il ragionamento seguito dalla Corte nella sentenza in causa C-930/19, *X* c. *Stato belga* a contrario, le due situazioni sarebbero certamente comparabili, stante l'identità della disciplina cui i TCN in questione sono soggetti e, conseguentemente, anche basandosi sull'orientamento restrittivo seguito dalla Corte in detta sentenza, l'art. 20 della Carta troverebbe dunque applicazione nei confronti di tali soggetti. Poiché in una simile ipotesi è lo stesso legislatore dell'Unione ad aver individuato la cittadinanza di uno Stato terzo come fonte di un diritto (in tal caso al mantenimento del diritto di soggiorno a seguito del divorzio dal coniuge, anch'esso TCN, per ragioni di violenza domestica), gli ulteriori aspetti legati all'integrazione sociale dell'interessato potrebbero apparire irrilevanti, nel senso che sarebbe sufficiente la prova di essere TCN a

---

[42] C. Amalfitano, recensione a Katja S. Ziegler, Päivi J. Neuvonen and Violeta Moreno-Lax (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law: Constructing Legal Orders in Europe*, Cheltenham, 2022, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1811 ss., p. 1812.

[43] F. Strumia, *op. cit.*, p. 504.

[44] Sentenza della Corte del 24 aprile 2011, *Kamberaj*, causa C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233, punto 90.

consentire all'interessato di chiedere tutela del proprio diritto. Tuttavia, questa sarebbe una conclusione affrettata, poiché detti aspetti rimarrebbero decisivi per valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione del potere discrezionale dello Stato membro esercitato in base a tale direttiva, il cui obiettivo principale rimane appunto l'integrazione del migrante, come ricordato dalla grande sezione nella sentenza *Kamberaj*, sopra citata.

Una seconda sottocategoria è rappresentata da quei casi in cui due TCN sono soggetti alla stessa disciplina senza tuttavia alcuna menzione in essa della cittadinanza, sicché una diversa conclusione in termini di esercizio di un determinato diritto (come la possibilità di ottenere l'esecuzione della pena nel Paese di residenza come nella causa *O.G.*) potrebbe derivare dalla prova di un determinato grado d'integrazione sociale rispetto allo Stato membro in cui ciascuno dei due TCN risiede. Anche in tal caso, stante l'evidente comparabilità delle due situazioni, l'art. 20 della Carta verrebbe in rilievo e consentirebbe di giustificare una disparità di trattamento sulla base degli elementi che, accertati in fatto dal giudice, dimostrerebbero detto diverso livello d'integrazione.

In entrambe le sottocategorie in questione, un rifiuto di considerare le situazioni dei due TCN come comparabili sulla base dell'art. 20 della Carta non sembrerebbe ragionevole, posto che entrambi i soggetti in questione sono nella stessa situazione di fatto, essendo entrambi dei TCN, e nella stessa situazione di diritto, essendo sottoposti alla medesima disciplina.

Infine, una terza sottocategoria potrebbe aversi in caso di discipline diverse, per la cui interpretazione il riferimento all'integrazione con il territorio avrebbe un'importanza limitata. Sul punto, un esempio potrebbe essere offerto dal ricongiungimento familiare del richiedente protezione internazionale; se infatti i familiari si trovano sul territorio dello Stato membro connesso con la domanda di protezione internazionale si applica il nuovo regolamento (UE) 2024/1347; se invece essi si trovano in uno Stato terzo troveranno applicazione le disposizioni della direttiva 2003/86, che a tal fine prevede delle condizioni diverse. È vero che il considerando 58 del regolamento citato cerca di rimediare a questa asimmetria[45], ma, ancora una volta, una situazione del genere sarebbe decisamente materia per l'articolo 20 della Carta, una volta stabilito da parte del giudice che le due situazioni sono comparabili. In tal caso, l'aspetto dell'integrazione sociale sembrerebbe giocare un ruolo decisamente più limitato, posto che la richiesta di protezione internazionale può perfettamente prescindere da un eventuale preesistente rapporto tra il TCN richiedente protezione e lo Stato membro interessato.

[45] Come rilevato da S. Amadeo, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 4/2024, cit., p. 243 ss., p. 254.

7. Si è visto come l'art. 20 della Carta abbia delle grandi possibilità di applicazione. La sua stessa formulazione fa in modo che il giudice sia inevitabilmente portato ad esaminare il contenuto della "legge" ivi richiamata e a decidere se il legislatore abbia o non violato i limiti posti all'esercizio del proprio margine di manovra. Questo inevitabilmente porta il giudice a esaminare anche il modo in cui detto esercizio ha avuto luogo e quindi a sindacare la discrezionalità del legislatore. E nell'esame di tale discrezionalità, il limite decisivo da superare – nel ragionamento del giudice – è quello di stabilire se è l'esercizio stesso di questa discrezionalità ad impedire che due persone, un cittadino dell'Unione e un TCN, siano o non comparabili, oppure se detta comparabilità possa essere stabilita nonostante l'esercizio di detto potere discrezionale come potrebbe accadere, ad esempio, sulla base del principio di proporzionalità[46]. Tuttavia, al fine di poter definire tale comparabilità il giudice avrà bisogno di elementi autonomi, ossia esterni rispetto all'esercizio del potere discrezionale che deve sindacare, che gli consentano di svolgere una comparazione. Sulla base di tali elementi, diversi dalla sola cittadinanza, com'è appunto il grado d'integrazione sociale di una persona con il territorio di un determinato Stato membro, la Corte di giustizia potrebbe precisare, con maggiore dettaglio, i criteri in base ai quali un TCN potrebbe essere considerato come un soggetto comparabile ad un cittadino dell'Unione in un giudizio fondato sull'art. 20 della Carta. Il caso *O.G.* è un perfetto esempio di questa prospettiva, poiché la Corte ha precisato che il giudice nazionale deve dare luogo ad una "valutazione complessiva di tutti gli elementi concreti caratterizzanti la situazione di tale cittadino, idonei a indicare se esistano, tra quest'ultimo e lo Stato membro (…), legami che dimostrino che egli è sufficientemente integrato in tale Stato". Soprattutto, la Corte ha anche indicato quali elementi il giudice nazionale deve prendere in considerazione, ossia "i legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici che il cittadino del paese terzo intrattiene con lo Stato membro (…), nonché la natura, la durata e le condizioni del suo soggiorno in tale Stato membro"[47]. In tal senso, il concetto di integrazione sociale del TCN, già bisognoso di ulteriori precisazioni vista l'ampiezza della sua portata in diritto dell'Unione[48], potrebbe giocare nella giurisprudenza lo stesso ruolo che ha svolto in passato il concetto di

---

[46] Cfr. per un riferimento a tale principio in un caso riguardante un esame del trattamento di un TCN e di un cittadino dell'Unione soggetti a due discipline distinte: sentenza della Corte del 26 aprile 2012, causa C-508/10, *Commissione* c. *Paesi Bassi*, ECLI:EU:C:2012:243, punti 77-78. Più in generale su discrezionalità ed esercizio del potere legislativo cfr. sentenza del 2 settembre 2015, causa C-309/14, *CGIL* e *a.*, ECLI:EU:C:2015:523, punto 25.

[47] Sentenza *O. G.*, cit., punto 2 del dispositivo.

[48] F. Costamagna, S. Montaldo, *Special Section – Social Integration in EU Law: Content, Limits and Functions of Elusive Notion*, in *European Papers*, 2018, p. 659 ss., alla p. 660; E. Pistoia, *Social Integration of Refugees and Asylum Seekers Through the Exercise of Socio-economic Rights in European Union Law*, *ivi*, p. 781 ss.

cittadinanza dell'Unione per i soggetti che non potevano invocare le norme sulla libera circolazione delle persone[49], ossia consentire loro di avvalersi di uno *status*, comunque riconosciuto dall'ordinamento dell'Unione, e sulla base di detto *status* chiedere tutela al giudice avvalendosi del "*diritto fondamentale*" riconosciuto dall'art. 20 della Carta[50]. Quest'ultima disposizione sarebbe uno strumento in grado di rispondere adeguatamente a detta esigenza, posta la sua vocazione a riconciliare le diversità[51]. Ulteriori spunti potrebbero venire anche dall'art. 15, par. 3, della Carta, e dal riferimento in detta disposizione alle "condizioni di lavoro *equivalenti* a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione"[52], che si riferiscono ad un ulteriore aspetto dell'integrazione. Peraltro, in forza del proprio contenuto più specifico, l'art. 15, par. 3, della Carta potrebbe anche orientare l'interpretazione dell'art. 20 di essa, avente natura generale, a meno che la Corte non ritenga in futuro che l'art. 20 abbia un valore sovraordinato rispetto all'art. 15, par. 3, a causa della propria portata universale. Ulteriore rilievo potrebbe avere una lettura dello stesso diritto secondario come orientata ai valori e ai principi della Carta, come accade quando, a causa del loro specifico contenuto, le disposizioni di una direttiva applicabili ai TCN vengono ritenute come espressione di diritti o principi sanciti dalla Carta[53].

La Corte potrebbe anche precisare le condizioni di integrazione sociale tra il TCN e uno Stato membro non solo per precisare la possibilità per un TCN d'invocare l'art. 20 della Carta, ma anche per "aggiornare" i contorni della cittadinanza dell'Unione[54]. Va debitamente ricordato che gli Stati membri godono della più ampia discrezionalità nella definizione delle condizioni per il rilascio della cittadinanza, che determina la titolarità della cittadinanza europea. Tuttavia, in alcuni casi particolari, in considerazione dell'integrazione sociale nel territorio di uno Stato membro dell'Unione, il TCN sembrerebbe trovarsi in una situazione, almeno dal punto di vista fattuale, non diversa da quella di un cittadino di uno Stato membro. Uno spunto di riflessione su tale aspetto potrebbe provenire dalla recente pronuncia della Corte sul programma maltese di cittadinanza tramite investimento. In essa la Corte ha ricordato che "l'esercizio della competenza degli Stati membri in materia di definizione dei

---

[49] Sentenza della Corte dell'11 luglio 2002, causa C-224/98, *D'Hoop*, ECLI:EU:C:2002:432. Cfr. le osservazioni di A. Biondi, K. Harmer, *2002 and 2003 in Luxembourg: Recent Developments*, in *European Public Law*, p. 581 ss., a p. 599.

[50] Parere 1/17, cit., punto 172 (corsivo aggiunto).

[51] S. Burri, *Equal Treatment: The EU Approach*, in *Research Handbook on European Social Security Law*, 2015, p. 231 ss., p. 238.

[52] Corsivo aggiunto.

[53] Cfr. per un esempio relativo all'art. 34 della Carta, sentenza della Corte del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D.* e. *a.*, ECLI:EU:C:2021:659, punti 45-46.

[54] B. Nascimbene, *La cittadinanza: un rinnovato interesse per i profili di diritto interno, internazionale ed europeo*, in *Freedom, Security and Justice*, 1/2023, p. 1 ss., p. 3.

requisiti per la concessione della cittadinanza di uno Stato membro non è, alla stregua della loro competenza in materia di definizione delle condizioni di perdita della cittadinanza, illimitato. La cittadinanza dell'Unione si fonda infatti sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione"[55]. Se si seguisse questo ragionamento fino in fondo, si potrebbe ritenere che l'uguaglianza, richiamata all'art. 2 TUE e declinata senza distinzione di nazionalità in una disposizione a vocazione universale come l'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali, è un valore costituzionale di diritto dell'Unione di cui gli Stati membri dovrebbero tenere conto in tutti quei casi in cui il grado di integrazione sociale del TCN con il territorio nazionale sia talmente elevato da poter essere considerato equivalente al vincolo consistente nel "rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra tale Stato e i suoi cittadini nonché nella reciprocità di diritti e di doveri" che caratterizza la cittadinanza degli Stati membri[56] e, in virtù degli articoli 9 TUE e 20 TFUE, la cittadinanza dell'Unione.

Un'ulteriore situazione che la giurisprudenza della Corte potrebbe contribuire a chiarire, e che logicamente precede quella appena indicata nella valutazione del giudice, è anch'essa legata all'esercizio del potere discrezionale degli Stati membri, e riguarda la definizione del campo di applicazione del diritto dell'Unione, ossia la questione di sapere se la norma nazionale, eventualmente contestata dinanzi alla Corte in sede di rinvio pregiudiziale d'interpretazione, costituisca un caso di attuazione di tale diritto ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta. Com'è stato osservato[57], se l'esercizio di tale potere discrezionale è richiesto espressamente dal legislatore dell'Unione, come può essere l'attuazione di una disposizione di una direttiva, si è nel campo di applicazione del diritto dell'Unione e dunque l'art. 20 della Carta può essere

---

[55] Sentenza del 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione* c. *Malta (citoyenneté par investissement)*, ECLI:EU:C:2025:283, punto 95.

[56] *Ivi*, punto 96.

[57] Da M. Bell, *Article 20*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2021, pp. 598 e 599 (i precedenti riportati sono citati alle note a piè di pagina 7 e 14: sentenza della Corte del 10 luglio 2014, causa C-198/13, *Hernandez*, ECLI:EU:C:2014:2055, punto 45 "non può ritenersi che una disposizione di diritto nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che si limiti a concedere ai lavoratori dipendenti una tutela più favorevole risultante dall'esercizio della sola competenza degli Stati membri, confermata dall'articolo 11, primo comma, della direttiva 2008/94, ricada nella sfera di applicazione della direttiva stessa"; sentenza della Corte del 9 marzo 2017, causa C-406/15, *Milkova*, ECLI:EU:C:2017:198, punto 52: "la circostanza che, come discende dall'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2000/78, gli Stati membri non abbiano l'obbligo di mantenere o adottare misure quali quelle previste da tale disposizione, ma dispongano di un potere discrezionale a tale riguardo, non consente di ritenere che regole adottate dagli Stati membri, quali quelle di cui al procedimento principale, si situino al di fuori del campo di applicazione del diritto dell'Unione").

applicato. Se invece detto esercizio è solo una facoltà di cui si è avvalso lo Stato membro interessato e che è fatta salva da detta direttiva in linea più generale, non ci si trova nel campo di applicazione del diritto dell'Unione e, di conseguenza, l'art. 20 della Carta non può trovare attuazione. Quest'ultima situazione sarebbe dunque diversa da quella in cui un "atto dell'Unione investe gli Stati membri di una libertà di scelta tra più modalità di applicazione o di un potere discrezionale o di valutazione che costituisce parte integrante del regime istituito da tale atto, o ancora dalla situazione in cui un atto del genere autorizza l'adozione, da parte degli Stati membri, di misure specifiche destinate a contribuire alla realizzazione del suo oggetto"[58]. Nel caso di una simile libertà di scelta, di un simile potere discrezionale o di valutazione, o di una simile autorizzazione all'adozione di misure specifiche, ci si trova nel campo di applicazione del diritto dell'Unione. Al contrario, se lo Stato membro ritiene, nell'evidente esercizio del proprio potere discrezionale fatto salvo da una direttiva, come nel caso dell'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109 sui soggiornanti di lungo periodo, di non considerare una determinata prestazione come "essenziale" ai sensi di tale ultima disposizione, e questo in virtù del potere di trasposizione delle direttive fatto salvo dall'art. 288 TFUE, secondo la giurisprudenza ci si colloca sempre al di fuori del campo di applicazione del diritto dell'Unione[59]. Un tale stato di cose può dar luogo ad incertezze sul piano interpretativo e di applicazione del diritto dell'Unione, posto che anche le misure che uno Stato membro adotta in virtù di un potere, che, sebbene discrezionale, contribuisce comunque ad attuare una disposizione del Trattato, consentono l'applicazione del diritto dell'Unione[60].

Anche in tale ipotesi, l'apporto chiarificatore della Corte di giustizia sarebbe essenziale, soprattutto per le implicazioni che spesso il rifiuto di considerare una determinata situazione come ricadente nel campo di applicazione del diritto dell'Unione è suscettibile di avere, in particolare, in merito alla protezione dei diritti fondamentali dell'interessato. Si pensi, al riguardo, alla situazione che potrebbe determinarsi se la questione dell'individuazione dei diritti di un TCN venisse lasciata al solo diritto nazionale. Da un lato, alcuni diritti, pur connessi con la legislazione dell'Unione, potrebbero rimanere in

---

[58] Sentenza della Corte del 10 giugno 2021, causa C-94/20, *Land Österreich*, ECLI:EU:C:2021:477, punto 45.

[59] Sentenza *Land Österreich*, in particolare punto 47.

[60] Cfr., per un esempio, sentenza della Corte del 15 luglio 2021, causa C-709/20, *CG*, ECLI:EU:C:2021:602, punto 88 e le osservazioni di F. Pennings, *Does the Charter of Fundamental Rights have Added Value for Social Security?*, in *European Journal of Social Security*, 2/2022, p. 116 ss., p. 126. Cfr. F. Fontanelli, A. Arena, *The Charter of Fundamental Rights and the Reach of Free Movement Law*, in M. Andenas et al. (eds.), *The Reach of Free Movement*, The Hague, 2017, p. 293 ss., p. 297; L. Cecchetti, *Unravelling Horizontal Direct Effect in EU Law: The Case of the Fundamental Right to Paid Annual Leave between 'Myth' and 'Practice'*, in *Yearbook of European Law*, 2023, p. 42 ss., p. 67.

sostanza senza alcuna tutela uniforme, in assenza di un intervento della Corte. Dall'altro, a seconda dello Stato membro interessato, il TCN potrebbe avere maggior o minore tutela, con l'effetto di creare un effetto di *forum shopping* per tutti i TCN di uno Stato terzo determinato, che troverebbero più conveniente rivolgersi al giudice di uno Stato membro anziché a quello di un altro.

Abstract ENG

The Principle of Equal Treatment Enshrined in Article 20 of the Charter of Fundamental Rights and the Legal Status of Third-Country Nationals

Article 20 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, although drafted in a very concise manner, plays a crucial role in the European legal system as a general principle of equality applicable to all persons subject to EU law, including third-country nationals. Article 20 differs from other primary rules (such as Article 18 TFEU or Article 21 of the Charter) in that its scope is not limited by criteria related to EU citizenship but extends to all situations governed by EU law.

The case law of the Court of Justice has interpreted Article 20 not only as an expression of formal equality but also as a principle of substantive equal treatment, allowing the court to assess not only whether persons in similar situations are treated differently, but also whether the legislation pursues legally permissible and proportionate objectives. In this way, Article 20 is similar to the prohibition of discrimination laid down in Article 21 of the Charter, as it can be used to challenge discrimination based on factors not covered by the latter.

Abstract ITA

Il principio della parità trattamento sancito all'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali e la condizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi

L'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pur essendo redatto con una formula molto sintetica, assume un ruolo cruciale nel sistema giuridico europeo come principio generale di uguaglianza applicabile a tutte le persone soggette al diritto dell'UE, compresi i cittadini di Paesi terzi. L'art. 20 si distingue da altre norme primarie (come l'art. 18 TFUE o l'art. 21 della Carta) perché il suo campo di applicazione non è limitato da criteri legati alla cittadinanza UE, ma si estende a tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha interpretato l'art. 20 non solo come espressione dell'uguaglianza formale ma anche come principio di parità di trattamento sostanziale, consentendo al giudice di valutare non solo se persone in situazioni analoghe siano trattate in modo diverso, ma anche se la normativa persegua obiettivi giuridicamente ammissibili e proporzionati. In questo modo, l'art. 20 si avvicina al divieto di discriminazione previsto dall'art. 21 della Carta, potendo

essere utilizzato per contestare discriminazioni basate su elementi non coperti da quest'ultimo.

Kewyords: Charter of Fundamental Rights, equal treatment, third-country nationals, case law of the Court of Justice, social integration.

Parole chiave: Carta dei diritti fondamentali, parità di trattamento, cittadini di Paesi terzi, giurisprudenza della Corte di giustizia, integrazione sociale.

BERND-ROLAND KILLMANN*

L'ACCESSO DEI MIGRANTI ALLE PRESTAZIONI SOCIALI NELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La competenza dell'Unione europea fra prestazioni sociali, prestazioni assistenziali ed immigrazione con particolare riferimento ai cittadini UE. – 3. La competenza dell'Unione europea fra prestazioni sociali, prestazioni assistenziali ed immigrazione, con riferimento ai cittadini di Paesi terzi. – 4. La parità di trattamento come soluzione della mancanza di armonizzazione. – 5. La direttiva 2003/109 (soggiornanti di lungo periodo). – 6. La direttiva 2011/95 (beneficiari di protezione internazionale). – 7. La direttiva 2011/98 (permesso unico). – 8. La direttiva 2021/1883 ("Carta blu"), la direttiva 2014/36 (lavoro stagionale), la direttiva 2014/66 (trasferimenti intrasocietari), la direttiva 2016/801 (residenza per motivi di ricerca o di istruzione) e la direttiva 2013/33 (richiedenti protezione internazionale). – 9. La parzialità, inerente al diritto dell'Unione europea, dell'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali per i migranti. – 10. Conclusione: verso un accesso universale alle prestazioni sociali e assistenziali per i migranti?

1. L'UE ha dichiarato che l'integrazione dei migranti e delle loro famiglie è un elemento chiave della più ampia agenda dell'UE per la promozione dell'inclusione sociale[1].

Sebbene l'inclusione dei migranti provenienti da Paesi terzi non possa essere ridotta all'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali, spesso tali prestazioni sono comunque la garanzia minima per i cittadini dei Paesi terzi idonea ad assicurare loro un benessere tipico del modello solidale europeo. Occorre quindi approfondire come funziona da punto di vista dell'UE l'accesso dei migranti, cittadini di Paesi terzi, alle prestazioni sociali e assistenziali.

Il presente contributo cerca di percorrere le basi giuridiche all'interno del TFUE e la legislazione dell'Unione europea in materia di immigrazione per poi arrivare a delineare un quadro di elementi comuni che dovrebbero dimostrare che l'accesso dei migranti cittadini di Paesi terzi alle prestazioni sociali e assistenziali nella normativa europea funzioni solamente in un sistema multilivello che consenta di giungere a una tutela e una solidarietà più universale.

* Membro del servizio giuridico della Commissione europea, Bruxelles. Le opinioni espresse sono a carattere personale e non sono imputabili in nessun caso alla posizione ufficiale della Commissione europea.

[1] Cfr. comunicazione della Commissione europea, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, del 23 settembre 2020, COM(2020)609 final.

2. Il principio di attribuzione, come principio fondamentale del diritto dell'UE, implica che essa può agire solo entro i limiti delle competenze che le sono conferite dagli Stati membri nei Trattati.

L'unica disposizione che prevede azioni dell'UE e che potrebbe consentire di armonizzare o definire le regole di previdenza sociale si trova nell'art. 153, par. 1, lett. c), TFUE che permette di legiferare in materia di "sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori". Questa competenza è limitata, perché riguarda solo i "lavoratori". La disposizione si riferisce esclusivamente ai "lavoratori" cioè a una fattispecie in cui una persona, per un certo periodo di tempo, svolge prestazioni a favore di un'altra e sotto la sua direzione, in cambio di una remunerazione[2]. Occorre però ammettere che questa nozione funzionale copre tutti i "lavoratori" senza riguardo della loro nazionalità nell'ambito dell'UE. Ulteriori limiti risultano dal par. 2 al par. 4 dell'art. 153 TFUE. Il par. 2 permette la legislazione dell'UE solamente in forma di direttiva e prevede una procedura legislativa speciale basata sull'unanimità in Consiglio, nonché la previa consultazione delle parti sociali richiesta dagli articoli 154 e 155 TFUE. Il par. 3 ferma l'azione dell'UE ad una "armonizzazione minima", cioè gli Stati membri rimangono liberi di prevedere l'accesso a prestazioni sociali e prestazioni assistenziali più favorevoli. Secondo il par. 4, l'azione dell'UE deve lasciare agli Stati membri la facoltà "di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale" e non deve "incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso."[3]. Soprattutto a causa dei vincoli procedurali, finora, la competenza legislativa ex art. 153, par. 1, lett. c), TFUE non è stata esercitata.

Il sistema delle competenze previste dal TFUE, quindi, lascia sussistere regimi nazionali distinti in materia di accesso alle prestazioni sociali e alle prestazioni assistenziali. In mancanza di un'armonizzazione a livello dell'UE, spetta a ciascuno Stato membro determinare nella propria normativa le condizioni cui è subordinato il diritto a tali prestazioni sociali.

Nonostante l'assenza di una vera e propria competenza dell'UE a imporre regole per l'accesso a prestazioni sociali e assistenziali, si deve costatare che l'obiettivo della libera circolazione dei lavoratori cittadini europei non potrebbe essere raggiunto se, in conseguenza dell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione, i lavoratori migranti perdessero i vantaggi previdenziali loro concessi dalla legislazione di uno Stato membro[4]. Per questo motivo

---

[2] Si noti che la nozione di "lavoratore" ai sensi dell'art. 153 TFUE è la stessa di quella dell'art. 45 TFUE; essa ha portata autonoma e non dev'essere interpretata restrittivamente, cfr. *inter alia* sentenza della Corte di giustizia, del 3 maggio 2012, causa C-337/10, *Neidel*, punto 23.

[3] Vedasi M. Militello, *Commento all'art. 153 TFUE*, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 806.

[4] Cfr. *inter alia* sentenza della Corte di giustizia, del 1 aprile 2008, causa C-212/06, *Governo della Comunità francese* e *Governo vallone*, punto 46; sentenza del 21 gennaio 2016, causa C-515/14, *Commissione europea* c. *Cipro*, punto 41, approfondita da E. Adobati, *La normativa cipriota sulle pensioni, che svantaggia i lavoratori migranti rispetto ai residenti a intraprendere un'attività lavora-*

il coordinamento della sicurezza sociale posto al servizio della libera circolazione dei lavoratori all'interno del mercato unico è una pietra angolare dell'azione dell'UE. I primi regolamenti sul coordinamento dei vari sistemi nazionali, attualmente coordinati dal regolamento 883/2004[5], sono stati adottati sulla base dell'attuale art. 48 TFUE e dei suoi predecessori già dal 1958[6]. L'art. 48 TFUE mira però esclusivamente ad evitare che i lavoratori che hanno esercitato il loro diritto alla libera circolazione siano trattati, senza giustificazione oggettiva, in modo meno favorevole rispetto a quelli che hanno svolto tutta la loro vita lavorativa in un solo Stato membro. La disposizione non limita la facoltà degli Stati membri di organizzare i loro regimi di sicurezza sociale e di stabilire le condizioni alle quali sono concesse le prestazioni di sicurezza sociale, nonché l'importo di tali prestazioni e il periodo per il quale sono concesse[7], a condizione tuttavia che gli Stati membri rispettino il diritto dell'UE e, in particolare, le disposizioni del Trattato sulla libera circolazione[8]. Sebbene l'art. 48 TFUE si trovi all'interno del capo delle disposizioni sulla libera circolazione dei soli lavoratori, il regolamento 883/2004 coordina la sicurezza sociale a favore dell'esercizio effettivo del diritto alla libera circolazione di tutti i cittadini dell'UE.

La legislazione chiave adottata sulla base dell'art. 48 TFUE è il già menzionato regolamento 883/2004. Questo regolamento ha un campo di applicazione limitato al suo scopo di favorire la libera circolazione promossa dal TFUE. L'art. 3, par. 1, del regolamento 883/2004 contiene un elenco dei "settori di sicurezza sociale" soggetti al coordinamento. La varietà nazionali delle prestazioni rilevanti nei "settori di sicurezza sociale" ha spinto la Corte di giustizia a sviluppare un approccio funzionale per assicurare che il diritto UE si applichi in un modo uniforme, nonostante le diversità dei sistemi nazionali. La Corte di giustizia si poggia sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione sociale, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto di come essa sia qualificata da una normativa nazionale. Perciò le modalità di finanziamento di una prestazione e, in particolare, il fatto che la sua attribuzione non sia subordinata ad alcun

---

tiva in un altro Stato membro, contrasta con il diritto dell'Unione europea, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016 p. 110 ss.; e sentenza del 13 luglio 2016, causa C-187/15, *Pöpperl*, punto 25.

[5] Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

[6] All'epoca regolamento n. 3 del Consiglio, del 25 settembre 1958, per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, che è stato sostituito dal regolamento n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, applicabile fino all'entrata in vigore dell'attuale regolamento 883/2004.

[7] Cfr. *inter alia* sentenza della Corte di giustizia, del 21 febbraio 2008, causa C-507/06, *Klöppel*, punto 16.

[8] Cfr. *inter alia* sentenza della Corte di giustizia, dell'11 settembre 2008, causa C-228/07, *Petersen*, punto 42; e sentenza del 23 novembre 2000, causa C-135/99, *Elsen*, punto 33.

presupposto contributivo sono irrilevanti per la sua qualificazione[9]. Questa giurisprudenza ha permesso di chiarire quali prestazioni rientrano (o no) nella nozione di "settori di sicurezza sociale" previsti dal regolamento 883/2004 ai fini del loro coordinamento. Così, per es. l'indennità di congedo per "prestatore di assistenza" figura come prestazione di malattia dei "settori di sicurezza sociale"[10]. Invece, i "settori di sicurezza sociale" non includono, per es.: un indennizzo dei dipendenti confinati a causa COVID[11]; la copertura dei costi generati dalle attività quotidiane di una persona affetta da disabilità[12]; o le prestazioni relative ai diritti retributivi non pagati in caso d'insolvenza del datore di lavoro[13].

Il campo di applicazione del regolamento 883/2004 non è definito solamente dall'elenco delle prestazioni sociali. Il suo art. 3, par. 5, regolamento 883/2004 esclude esplicitamente ogni forma di assistenza sociale, cioè le prestazioni assistenziali, dal coordinamento, fatta salva l'eccezione delle c.d. "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo". In cosa consistono queste "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo" viene spiegato dall'art. 70 regolamento 883/2004 che ne sottolinea la duplice natura, precisando che esse comprendono caratteristiche sia di prestazioni assistenziali sia di quelle previdenziali. Il regolamento stabilisce un regime specifico per queste "prestazioni speciali", diverso da quello delle prestazioni contributive, con deroghe alla regola generale della parità di trattamento. Specificamente per queste prestazioni, la Corte di giustizia ha puntualizzato che una prestazione non può mai essere contemporaneamente una "prestazione speciale a carattere non contributivo" ed una prestazione dei "settori della sicurezza sociale"; la Corte ha così reso le due nozioni vicendevolmente escludenti[14]. In relazione ad altri atti legislativi UE differenziando fra prestazioni sociali e prestazioni assistenziali, la Corte tende a qualificare le "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo", di cui all'art. 70 regolamento 883/2004, come forme di assistenza sociale e quindi le pone al di fuori dei "settori della sicurezza sociale"[15].

3. La competenza dell'UE in materia di immigrazione di cittadini di Paesi terzi è prevista dall'art. 79 TFUE, secondo cui l'UE ha competenza

---

[9] Cfr. *inter alia* sentenza della Corte di giustizia, del 24 ottobre 2013, causa C-177/12, *Lachheb*, punto 28.

[10] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, dell'11 aprile 2024, causa C-116/23, *Sozialministeriumservice*.

[11] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 15 giugno 2023, causa C-411/22, *Thermalhotel Fontana*.

[12] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 25 luglio 2018, causa C-679/16, *A*.

[13] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 16 febbraio 2023, causa C-710/21, *IEF Service*.

[14] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 18 ottobre 2007, causa C-299/05, *Commissione* c. *Parlamento europeo* e *Consiglio*, punto 51.

[15] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Brey*, punto 61.

per definire le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che entrano e soggiornano legalmente in uno Stato membro, anche per ricongiungimento familiare. Tuttavia, la norma precisa anche che gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire i volumi di ammissione per le persone provenienti da Paesi terzi in cerca di lavoro.

Occorre sottolineare, a questo punto, una differenza sostanziale nell'ambito del diritto dell'UE: la libera circolazione dei lavoratori, e più in generale di tutti i cittadini europei, all'interno dell'UE è un diritto garantito direttamente dal TFUE. In altre parole, facilitare questa libera circolazione è una politica espressa dell'UE. Ciò vuol dire che lo *status* di cittadino europeo è oggetto del TFUE stesso. In questo quadro si iscrive il coordinamento della sicurezza sociale basata sul regolamento 883/2004.

L'immigrazione da Paesi terzi ha una valenza diversa in relazione alla competenza dell'UE per gestire i flussi migratori. Tale gestione fa parte di un sistema fondato sulla condivisione e sulla ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri dell'Unione e l'Unione stessa. L'ordinamento UE conferisce diritti ai cittadini di Paesi terzi solo in quanto esplicitamente previsti nella legislazione europea stessa, la quale trova la sua base giuridica nell'art. 79 TFUE. Il suo par. 4 disciplina l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi per cui l'Unione può fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri al fine di promuoverne l'integrazione. Tuttavia, non è prevista alcuna armonizzazione degli ordinamenti e delle normative degli Stati membri[16].

L'esistenza di una corrispondenza fra gli articoli 48 e 79 TFUE in relazione all'accesso delle persone ai diritti "in materia di sicurezza sociale" è comunque comprovata dalla dichiarazione 22 allegata al TFUE[17] e dal regolamento 1231/2010[18]. Nella dichiarazione 22, si afferma espressamente che, qualora un progetto legislativo fondato sull'art. 79 TFUE (la competenza dell'UE per adottare misure in materia di immigrazione) leda aspetti importanti di sicurezza sociale "ai sensi dell'articolo 48" (cioè la competenza sul coordinamento), si devono prendere in considerazione gli interessi finanziari degli Stati membri. I redattori del TFUE, formulando questa dichiarazione, da un lato, ammettono che le misure adottate su base dell'art. 79 TFUE possano

---

[16] Sul fatto che lo scopo e il contenuto proprio di atti legislativi addottati sulla base degli articoli 48 e 79 TFUE sono diversi, anche se concernenti regole sulla sicurezza sociale applicabili ai cittadini di Paesi terzi, cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 27 febbraio 2014, causa C-656/11, *Regno Unito* c. *Consiglio*.

[17] Da non confondere con i Protocolli 21 e 22 allegati al TFUE che disciplinano la posizione, rispettivamente dell'Irlanda e della Danimarca per tutto il c.d. Titolo V, Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che comprende l'art. 79 TFUE, vedi in dettaglio L. Manca, *Commento all'art. 77 TFUE*, in C. Curti Gialdino (a cura di), *op. cit.*, p. 847 s.

[18] Regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità.

regolare l'accesso alle prestazioni sociali e alle prestazioni assistenziali per cittadini di Paesi terzi, dall'altro, considerano anche i limiti inerenti all'art. 48 TFUE, cioè, l'esclusione dalle competenze dell'UE dell'armonizzazione dei diversi sistemi nazionali di sicurezza sociale.

Il legame fra gli articoli 48 e 79 TFUE fa anche sì che il contenuto del regolamento 883/2004, funzionale alla libera circolazione all'interno dell'UE, concepito per i cittadini europei e applicabile agli stessi, costitusce lo standard massimo a cui possono aspirare i cittadini dei Paesi terzi all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE. Ulteriori garanzie possono derivare solamente dal diritto nazionale, se ivi esistenti. Ciò è dimostrato dal citato regolamento 1231/2010, adottato su base dell'art. 79 TFUE, ma che estende le norme di coordinamento della sicurezza sociale; cioè rende il coordinamento stabilito per i cittadini europei dal regolamento 883/2004 applicabile anche ai cittadini di Paesi terzi che non sono già contemplati da tali disposizioni unicamente a causa della loro nazionalità. Il presupposto dell'applicazione del regolamento 1231/2010 ai cittadini di Paesi terzi richiede che essi "risiedano legalmente nel territorio di uno Stato membro e si trovino in una situazione che non sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato membro". In altre parole, il regolamento 1231/2010, una volta di più e nel pieno spirito della mancanza di competenza in materia, non definisce il diritto all'accesso alle prestazioni sociali e alle prestazioni assistenziali per queste persone ma presuppone l'esistenza di un diritto all'ingresso, al soggiorno o alla residenza del cittadino del Paese terzo[19].

La conclusione che si può trarre da questa analisi delle competenze dell'UE chiarisce che le attribuzioni all'UE sono incomplete per far funzionare insieme la previdenza sociale e la gestione dell'immigrazione. Diventa difficile costruire un sistema di regole complete e omnicomprensive per garantire l'obiettivo posto dall'art. 3, TUE, secondo il quale le politiche di accoglienza e di inclusione devono sempre fondarsi sulla riaffermazione dell'identità europea contraddistinta da pace, libertà democratiche, solidarietà e lotta all'esclusione sociale[20].

Si evidenzia anche che, dal punto di vista di diritto UE, lo *status* del cittadino extra-europeo non è oggetto della disciplina del TFUE, ma viene in rilievo solo qualora rientri nell'ambito di applicazione del diritto derivato. Le norme dell'UE già al loro interno determinano per i cittadini degli Stati membri una situazione di maggiore favore rispetto a quelli dei Paesi terzi. Questa differenza trova una ragione nell'esigenza di istituire una libera circolazione per cittadini europei, mentre la normativa dell'UE in materia di immigrazione solamente si aggiunge a quelle nazionali. L'UE, favorendo i cittadini degli

[19] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 24 gennaio 2019, causa C-477/17, *Balandin*, punto 39.

[20] In tema vedasi l'analisi critica di E. Triggiani, *I residenti provenienti da paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2017, p. 69.

Stati membri, quindi, lascia all'ordinamento interno di ogni Stato membro la scelta di come assicurare la corretta applicazione del principio di uguaglianza fra i cittadini europei ed i cittadini di Paesi terzi[21].

4. Il regolamento 883/2004 opera il coordinamento della sicurezza sociale sulla base di diversi principi, fra i quali la non-discriminazione fra cittadini europei e i cittadini nazionali. Il vantaggio di questo principio è che per trattare i cittadini europei in modo uguale non si richiede la modifica della legislazione nazionale, ma il pari trattamento deriva direttamente da un divieto imposto dal TFUE: più specificamente dall'art. 45 TFUE per i lavoratori subordinati, dagli articoli 49 e 56 TFUE per i lavoratori autonomi e dall'art. 21 TFUE per i cittadini europei economicamente inattivi.

Benché l'obbligo alla parità di trattamento a favore dei cittadini europei, come altro lato della medaglia del divieto di discriminazione, permetta di imporre agli Stati membri il diritto all'accesso alle prestazioni sociali ed assistenziali senza che l'UE armonizzi l'esistenza di tali prestazioni, tuttavia tale obbligo rimane incompleto per quanto riguarda i cittadini europei economicamente inattivi[22]. La Corte di giustizia ha affermato la compatibilità con il diritto UE delle normative nazionali che negano certe prestazioni assistenziali, fra cui le "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo" ex art. 70 regolamento 883/2004, allorché i cittadini economicamente inattivi non godano di un diritto di soggiorno, in forza della direttiva 2004/38[23], nello Stato membro ospitante[24].

[21] Così già prevedendo un possibile problema sul piano costituzionale nazionale se la differenza fra cittadino europeo e cittadino di un Paese terzo risponda ad un criterio di ragionevolezza e se alcuni diritti non debbano esser conferiti a tutti gli stranieri per effetto del principio nazionale di uguaglianza, cfr. G. Gaja, *La libera circolazione dei lavoratori: diritto comunitario e diritto nazionale. Considerazioni introduttive*, in B. Nascimbene (a cura di), *La libera circolazione dei lavoratori*, Milano, 1998, p. 18 s.

[22] Per una giusta critica del modello di accesso alle prestazioni sociali e assistenziali basato essenzialmente sul principio di non discriminazione, come promosso dalla giurisprudenza europea, in relazione ad una giustizia sociale sostanziale, cfr. S. Giubboni, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: paradossi, rischi, opportunità*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012, p. 110 ss.

[23] Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

[24] Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*, dove spiega al punto 64 che: "si deve rilevare che, mentre l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 richiamano il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva stessa comporta una deroga al principio di non discriminazione", ma conclude al punto 82 che: "l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, (…), non osta ad una normativa nazionale (…), nella parte in cui essa esclude dal beneficio di talune 'prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo' ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento 883/2004 i cittadini di altri Stati membri che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 nello Stato membro ospitante.". Vedi per un approfondamento M. E. Bartoloni, *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015 p. 476 ss. Nello stesso senso cfr. sentenza del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Alimanovic*; approfondita da A.

Il divieto di discriminazione per l'accesso a tali prestazioni copre i cittadini europei economicamente inattivi solo se hanno un diritto di soggiorno ai sensi della direttiva, ossia se risiedano da più di tre mesi e dispongano di risorse economiche sufficienti, per non divenire un onere a carico del sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante. Questa potenziale disparità fra diverse categorie di cittadini europei stranieri, basata sul criterio che siano economicamente attivi o meno, trova fondamento nel rapporto instaurato dalla direttiva 2004/38 tra la necessità di disporre di risorse economiche sufficienti quale condizione di soggiorno e l'esigenza di non creare un onere per il sistema di assistenza sociale degli Stati membri. Ne discende che uno Stato membro deve avere la possibilità di negare la concessione di prestazioni sociali a cittadini che esercitino la libera circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'assistenza sociale – potenzialmente più generosa rispetto a quella di un altro Stato membro –, pur non disponendo di risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno. La Corte di giustizia ha anche confermato che questa eccezione al divieto di discriminazione prevale sull'obbligo di parità di trattamento previsto nel regolamento 883/2004, ma solo per le prestazioni assistenziali e non per quelle che rientrano nei "settori della sicurezza sociale"[25].

Nello stesso modo, così come per i cittadini europei, anche l'obbligo alla parità di trattamento a favore dei cittadini di Paesi terzi permette di obbligare gli Stati membri a concedere pure a questi ultimi l'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali, senza che l'UE armonizzi la esistenza di tali prestazioni. Contrariamente al quadro giuridico disegnato dal TFUE per i cittadini europei, la parità di trattamento per i cittadini di Paesi terzi non è garantita al livello di diritto primario, ma è confermata ogni volta al livello di diritto secondario, cioè all'interno delle direttive, o dei futuri regolamenti, applicabili in materia di immigrazione.

La ripresa del concetto di parità di trattamento a favore dei cittadini europei come modello per i cittadini di Paesi terzi in materia di accesso alle prestazioni sociali e assistenziali presenta quindi diversi aspetti influenzati dalla libera circolazione dei cittadini europei. Sebbene un riferimento alla parità di trattamento permetta di obbligare gli Stati membri a dare anche loro accesso alle prestazioni sociali e assistenziali senza che l'UE armonizzi l'esistenza di tali prestazioni, tale accesso a favore del cittadino di un Paese terzo rimane frammentato e sottoposto a regole giuridiche situate in un sistema complesso e dipende non solo dalla diversità del diritto nazionale in materia di prestazioni sociali ed assistenziali ma anche dallo specifico atto europeo

---

Monica, *Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, sentenza 15 settembre 2015, in causa C-67/14, Jobcenter Berlin Neukölln c. Alimanovic*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015, p.1787 ss.; e sentenza del 25 febbraio 2016, causa C-299/14, *García-Nieto.*

[25] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 1° agosto 2022, causa C-411/20, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen*, punto 48.

applicabile allo straniero in questione[26]. In più la Corte di giustizia ha chiarito che ogni atto legislativo europeo deve essere considerato in sé e per sé, anche se i concetti di "settori di sicurezza sociale" e di "assistenza sociale" sono entrambi ispirati al regolamento 883/2004[27]. Benché la complessità del quadro giuridico in materia di immigrazione renda difficile trarre conclusioni generali sull'effettività dell'obbligo alla parità di trattamento come strumento per garantire l'integrazione dei migranti provenienti di Paesi terzi nei diversi sistemi di previdenza ed assistenza sociale in modo comparabile ai cittadini europei, un esame dettagliato atto per atto potrebbe permettere di avere almeno un quadro dei principi comuni per l'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali.

5. L'esame comincia con la direttiva 2003/109[28] – considerata "strumento chiave del quadro giuridico dell'Unione in materia di migrazione legale"[29] – che obbliga gli Stati membri a concedere, a determinate condizioni, ai cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro per un periodo ininterrotto di cinque anni lo status di "soggiornante di lungo periodo". La direttiva stabilisce inoltre le condizioni del soggiornante, elencando diversi settori per i quali i cittadini di Paesi terzi possono invocare la parità di trattamento rispetto ai cittadini del Paese ospitante[30]. L'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109 fa riferimento alla parità di trattamento per quanto riguarda "la sicurezza sociale, l'assistenza sociale e la protezione sociale quali definite dal diritto nazionale".

Dal rinvio al diritto nazionale ne deriva che la qualificazione della prestazione effettuata in base al diritto nazionale determinerà se si tratti di sicurezza sociale, di assistenza sociale o di protezione sociale. Ai fini dell'applicazione di tale disposizione, non è possibile fornire una definizione uniforme nel diritto dell'UE, il che significa che gli Stati membri sono liberi di interpretare tale disposizione[31]. È ciò che distingue tale disposizione dalle altre direttive in

[26] Si tratta, più in generale, di "una pluralità di regimi giuridici riferiti a qualsiasi persona" secondo E. Triggiani, *op. cit*., p. 60.

[27] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Rosario Martinez Silva*; sentenza del 28 ottobre 2021, causa C-462/20, *ASGI*; e sentenza del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *INPS*.

[28] Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

[29] Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Pikamäe del 25 gennaio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, *CU* e *ND*, punto 34.

[30] In dettaglio L. Manca, *Commento all'art. 79 TFUE*, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operative*, Napoli, 2012, p. 864.

[31] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Kamberaj*, punto 77, approfondita da E. Bertolini, *Status giuridico dei soggiornanti di lungo periodo e diritto al sussidio per l'alloggio: precisazioni in materia di disparità di trattamento*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, p. 923 ss. e F. Costamagna, *Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni: il caso Kamberaj*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 672 ss.; e sentenza *ASGI*, punto 30.

materia di immigrazione. Secondo la Corte di giustizia, però, è incompatibile con l'effettiva applicazione del diritto alla parità di trattamento una normativa nazionale che escluda la concessione di una prestazione ai soggiornanti di lungo periodo qualora i figli siano residenti in un Paese terzo oppure che non ne tenga conto nel calcolo di una prestazione familiare, mentre in una situazione simile i figli residenti al di fuori dell'UE sarebbero presi in considerazione quando si concede (o si calcola) tale beneficio ai cittadini dello Stato membro ospitante[32]. Tale incompatibilità riguarda anche il requisito secondo cui i cittadini di Paesi terzi dovrebbero possedere una padronanza di base della lingua dello Stato membro ospitante[33].

L'obbligo alla parità di trattamento di cui all'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109 protegge anche contro ogni forma di discriminazione indiretta che colpirebbe tutti i cittadini di Paesi terzi, attraverso il requisito della residenza[34].

Non si devono chiudere gli occhi davanti al fatto che l'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109 offre agli Stati membri la possibilità di limitare la parità di trattamento in termini di prestazioni assistenziali a quelle "essenziali". Siccome la Corte di giustizia insiste sul rispetto dell'art. 34, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che fa riferimento all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, al fine di garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, si pone, da un lato, la necessità di capire quali prestazioni sociali o assistenziali sono coperte dal rinvio per assicurare un effetto utile alla direttiva 2003/109 malgrado il suo riferimento al "diritto nazionale"[35] e, dall'altro lato, quella di stabilire un denominatore minimo comune europeo relativamente alle prestazioni "essenziali". Per quanto riguarda la portata, si può ragionevolmente assumere che include tutte le prestazioni assistenziali, incluse le "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo" ex art. 70 del regolamento 883/2004[36]. L'"essenzialità" delle prestazioni significa che esse devono consentire alle

[32] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 25 novembre 2020, causa C-303/19, *INPS* c. *VR*.

[33] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 10 giugno 2021, causa C-94/20, *Land Oberösterreich*.

[34] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, *CU* e *ND*; approfondita da A. Guariso, *Incompatibile con il diritto UE il requisito dei dieci anni di residenza per accedere al reddito di cittadinanza. Nota alla sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, causa C-112/22*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2024, n° 3, p. 1 ss. e V. Di Comite, *La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2024, p. 26 ss.

[35] Così anche G. Monaco, *Prestazioni sociali e parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di Paesi terzi. Due prospettive differenti e complementari*, in federalismi.it, 8/2023, 201.

[36] Così sembra derivare dalla sentenza della Corte di giustizia, del 15 maggio 2019, causa C-677/17, *Çoban,* punto 47. Questo approccio d'interpretazione autonoma, propria al diritto dell'UE, dell'art. 34, par. 3, Carta dei diritti fondamentali dell'UE, fatta alla luce della giurisprudenza già esistente in materia di coordinazione della sicurezza sociale permette alla Corte di giustizia di superare il fatto che sempre di più le prestazioni sociali o assistenziali nazionali sono volte ad offrire una risposta a più bisogni sociali, come lo era per esempio il c.d. reddito di cittadinanza.

persone di soddisfare le loro esigenze di base, come il vitto, l'alloggio e la salute[37].

Tuttavia, la Corte di giustizia ha ammesso che la deroga di uno Stato membro al principio della parità di trattamento, esplicitamente consentita dalla direttiva, non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE se la prestazione sociale non è considerata una "prestazione essenziale"[38]. Di conseguenza, tale deroga non può essere valutata nel contesto del diritto dell'UE e, più in particolare, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. A tale riguardo, la sentenza si è discostata dalla posizione dell'Avvocato generale, il quale ha ritenuto che una deroga specificamente prevista o contemplata dal diritto dell'UE sia disciplinata dallo stesso diritto dell'UE. Egli ha affermato che, quando uno Stato membro si avvale della deroga prevista nella direttiva 2003/109, esso attua il diritto europeo quindi deve rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e i principi generali riconosciuti nell'ordinamento giuridico dell'UE[39]. Inoltre, la Corte di giustizia ha stabilito che gli Stati membri possono invocare la limitazione del diritto alla parità di trattamento alle prestazioni "essenziali" solo se gli organismi nazionali interessati hanno dichiarato chiaramente che intendevano avvalersi di tale deroga[40].

6. L'art. 29 della direttiva 2011/95[41] (beneficiari di protezione internazionale) garantisce anche essa il diritto alla parità di trattamento per quanto riguarda "l'assistenza sociale necessaria". Relativamente a questa norma, la Corte di giustizia ha avuto modo di chiarie che lo Stato membro ospitante non può imporre condizioni diverse per l'erogazione di prestazioni sociali e assistenziali rispetto a quelle applicabili ai cittadini di tale Stato membro[42]. Il termine "necessario" non implica che uno Stato membro sia autorizzato a limitare al minimo l'attribuzione dei diritti sociali[43]. Per quanto riguarda le persone aventi lo *status* di rifugiato, la Corte di giustizia ha confermato che il fatto che un permesso di soggiorno per una persona avente tale *status* sia

---

[37] Cfr. sentenza *Kamberaj*, punto 91 e sentenza *Land Oberösterreich*, punto 38.

[38] Cfr. sentenza *Land Oberösterreich*, punti 61 e 62.

[39] Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Hogan del 2 marzo 2021, causa C-94/20, *Land Oberösterreich*, punto 70.

[40] Cfr. *inter alia* sentenza *Kamberaj*, punto 92.

[41] Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

[42] Cfr. *inter alia* sentenza della Corte di giustizia, del 1° marzo 2016, cause riunite C-443/14 e C-444/14, *Kreis Warendorf*, punti 49 e 50; approfondita da L. Marotti, *Sul diritto di scegliere la residenza per i beneficiari dello status di protezione sussidiaria: profili evolutivi e aspetti problematici nell'approccio della Corte di giustizia,* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 481 ss.

[43] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 21 novembre 2018, causa C-713/17, *Ayubi*, punti 21 e 25.

limitato nel tempo non giustifica una differenza di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante[44].

Anche la direttiva 2011/95 consente agli Stati membri di limitare l'assistenza sociale concessa ai beneficiari di protezione sussidiaria alle "prestazioni essenziali che saranno poi erogate allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità dei cittadini nazionali"[45]. Considerando la già menzionata giurisprudenza relativa alla direttiva 2003/109, si può presumere che le prestazioni dovrebbero essere considerate essenziali quando soddisfano bisogni di base quali vitto, alloggio e assistenza sanitaria, tenendo conto dell'art. 34, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Infatti, il regolamento 2024/1347[46], destinato a sostituire la direttiva 2011/95, cerca di essere più preciso in quanto definisce la nozione di "sicurezza sociale" con un riferimento all'art. 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento 883/2004, e definisce quella di "assistenza sociale" come tutte le prestazioni concesse con l'obiettivo di garantire il soddisfacimento dei bisogni di base di chi non dispone di risorse sufficienti. Il regolamento del 2024 chiarisce, inoltre, all'art. 31, par. 2, che solo l'assistenza sociale può essere limitata, facendo salve però le prestazioni "essenziali", e contiene un elenco esemplificativo delle prestazioni che sono "essenziali".

Questi rinvii previsti all'interno del regolamento 2024/1347 sembrano indicare che, secondo il legislatore europeo, tutte le prestazioni assistenziali, incluse le "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo" ex art. 70 regolamento 883/2004, fanno parte delle prestazioni, per le quali una deroga al diritto di parità di trattamento nell'ambito del diritto dell'immigrazione è possibile purché sia rispettata la soglia minima dell'art. 34, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

7. La direttiva 2011/98[47] sul permesso unico prevede anch'essa un obbligo di parità di trattamento per assicurare l'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali, sebbene usi una tecnica di rinvio del tutto diversa dalle due direttive

---

[44] Cfr. sentenza causa C-713/17, *Ayubi*, punto 35.

[45] Si noti la discutibile disparità di trattamento di cui all'art. 29 della direttiva 2011/95, che, in materia di assistenza sociale, prevede che i rifugiati siano totalmente equiparati ai cittadini dello Stato membro, mentre per i beneficiari di protezione sussidiaria è prevista la possibilità per gli Stati di limitare l'accesso alle sole prestazioni di carattere essenziale, cfr. F. Perrini, *Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di regolamento qualifiche: quale futuro per la protezione internazionale nell'ordinamento UE?* in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2017, p. 66.

[46] Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta.

[47] Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

precitate. Il suo art. 12 stabilisce che i lavoratori dei Paesi terzi devono essere trattati allo stesso modo dei cittadini dello Stato membro in cui risiedono per una serie di aspetti. Ciò riguarda sia i cittadini di Paesi terzi cui è stato concesso l'ingresso in uno Stato membro per motivi di lavoro, sia i cittadini di Paesi terzi che hanno acquisito il diritto di soggiorno nello Stato membro per motivi diversi dal lavoro, ad es. per un ricongiungimento familiare, dal momento in cui lavorano legalmente nello Stato membro in questione. Tale diritto alla parità di trattamento riguarda i "settori della sicurezza sociale, quali definiti nel regolamento 883/2004".

La direttiva 2011/98 prevede chiaramente una serie di deroghe al diritto alla parità di trattamento non solo in materia di assistenza sociale, ma anche in materia di sicurezza sociale. Secondo la direttiva, gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento per i settori della sicurezza sociale, ma non "per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e (…) registrati come disoccupati" (art. 12, par. 2, lett. b, primo al.). Gli Stati membri possono altresì optare per un'applicazione limitata della parità di trattamento per quanto riguarda le prestazioni familiari "ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto" (art. 12, par. 2, lett. b, secondo al.). In relazione a tali eccezioni, la Corte di giustizia ha affermato che tali deroghe devono essere interpretate restrittivamente e possono essere invocate solo se le autorità dello Stato membro interessato responsabili dell'attuazione di tale direttiva hanno chiaramente dichiarato che intendevano avvalersene[48].

A prima vista, il riferimento ai "settori della sicurezza sociale, quali definiti nel regolamento 883/2004" apre un campo di applicazione materiale molto ampio perché copre tutti i settori tradizionali della sicurezza sociale. Per tutti questi settori di sicurezza sociale, l'obbligo di parità a trattamento previsto dalla direttiva 2011/98 si applica non solo ai titolari di un permesso unico di lavoro, ma anche ai titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che sono autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante[49]. Considerando che i titolari di un permesso di soggiorno per

---

[48] Cfr. *inter alia* sentenze *Rosario Martinez Silva*, punti 29 e 30; del 25 novembre 2020, causa C-302/19, *INPS* c. *WS*, punto 26; e del 19 dicembre 2024, causa C-664/23, *Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine*, punto 49.

[49] Cfr. sentenza *INPS* (causa C-350/20), punti 48 e 49, causa rinviata con ordinanza della Corte costituzionale, dell'8 luglio 2020, n. 182, per far inquadrare correttamente il c.d. assegno di natalità e di maternità. Il rinvio faceva parte di un lungo dibattito sul trattamento coretto di questi assegni, vedasi il riassunto da F. Biondi Dal Monte, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti degli stranieri*, in M. Savino, D. Vitiello (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*. Atti del V convegno dell'Accademia di Diritto e Migrazioni del 17 e 18 Novembre 2022, Napoli, 2023, 176 ss.

fini diversi dall'attività lavorativa devono essere trattati in modo uguale ai cittadini nazionali, diventa necessario chiarire quale sia l'estensione dei diritti alle prestazioni sociali ed assistenziali coperti, in quanto nel campo di applicazione dell'obbligo di parità di trattamento stabilito dalla direttiva 2011/98 manca un'esplicita inclusione delle prestazioni assistenziali. Allora si pone la questione se il riferimento al regolamento 883/2004 includa almeno quella parte dell'assistenza sociale che è coperta del regolamento, cioè le "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo" ex art. 70[50].

In ogni caso, lasciando da parte la questione relativa alle "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo", si deve costatare che in paragone alle direttive 2003/109 e 2011/95 chiaramente tutte quelle prestazioni assistenziali che ricadono al di fuori del campo di applicazione del regolamento 883/2004 non fanno né oggetto di un obbligo di parità di trattamento né di una deroga, fatte salve le prestazioni "essenziali".

In relazione alle "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo", per quanto riguarda i benefici aventi natura di assistenza sociale, privi di collegamento con un'attività lavorativa, occorre sottolineare, come già precisato, che la direttiva 2004/38 consente agli Stati membri di negarne l'accesso a cittadini dell'Unione che si trovano in "libera circolazione per un periodo superiore a tre mesi", senza esercitare un'attività economica. Sarebbe un risultato paradossale dell'interpretazione delle norme in materia di libera circolazione se uno Stato membro fosse tenuto, sulla base di norme dell'UE, a conferire un beneficio al cittadino di un Paese terzo, ma fosse libero di rifiutarlo al cittadino europeo che esercita la libera circolazione garantita dal TFUE stesso[51]. Eppure, se le "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo" sono incluse nel rinvio della direttiva 2011/98, si potrebbe

[50] V. le conclusioni dell'Avvocato generale Richard de la Tour del 10 luglio 2025, causa C-151/24, *Luevi*, punti 53 e 69. Secondo l'Avvocato generale, dall'interpretazione letterale, sistematica e teleologica si deduce che il rinvio a "settori della sicurezza sociale, quali definiti nel regolamento 883/2004", impiegato all'art. 12, lett. c), par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98, non richiede un obbligo alla parità di trattamento delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva alle "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo", di cui all'art. 70 regolamento 883/2004. Questa causa è stata sottoposta alla Corte di giustizia con ordinanza della Corte costituzionale, del 24 gennaio 2024, n. 29, in seguito ad una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte Suprema di Cassazione, Sezione lavoro, ordinanza del 8 marzo 2023, numero registro generale 34240/2018. Con il rinvio, la Corte costituzionale cerca di chiarire se il c.d. assegno sociale, essendo una delle "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo" ex art. 70 del regolamento 883/2004 – che la Corte costituzionale chiama "prestazioni miste" per sottolinearne la doppia caratteristica –, rientri nell'obbligo alla parità di trattamento imposta dalla direttiva 2011/98. Il rinvio fa parte di un lungo dibattito sulla questione relativa all'accesso degli stranieri all'assegno sociale, vedasi F. Mauri, *Accesso alle prestazioni sociali e parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini extra-UE ancora al centro del dialogo tra Corti. Corte cost., ordinanza di rinvio n. 29 del 2024*, in *Rivista AIC – Osservatorio costituzionale*, fasc. 5/2024. La Corte di giustizia non si è ancora pronunciata in merito.

[51] Cfr. nell'ambito dell'allontanamento sentenza della Corte di giustizia, del 22 giugno 2021, causa C-718/19, *Ordre des barreaux francophones et germanophone*, punto 57; cfr. simili considerazioni fatti nell'ordinanza della Corte costituzionale, del 24 gennaio 2024, n. 29, par. 7.5. Sollevando questo paradosso anche A. Guariso, *Incompatibile con il diritto UE il requisito di dieci anni di residenza per*

presumibilmente concludere che le deroghe all'accesso di tali prestazioni previste a disfavore dei cittadini europei all'interno della direttiva 2004/38, di cui sopra, dovrebbero essere necessariamente anche ammesse verso i cittadini di Paesi terzi per evitare che il diritto dell'UE tratti i cittadini di Paesi terzi in un modo più favorevole dei cittadini europei. Comunque, una tale conclusione potrebbe essere esclusivamente il risultato di un'interpretazione sistematica di tutto il corpo del diritto UE, ma non di un'interpretazione letterale, il che sembra contraddire l'approccio secondo cui ogni atto legislativo europeo in materia di immigrazione contiene deroghe proprie a sé stesso[52].

Prendendo in considerazione le tre direttive finora esaminate emerge che la parità di trattamento per l'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali può essere più o meno favorevole per alcune categorie di migranti cittadini di Paesi terzi. Come evidenziato in precedenza, per es., il diritto alla parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo, che è disciplinato dalle disposizioni della direttiva 2003/109, può essere limitato alle prestazioni "essenziali" per quanto riguarda l'assistenza sociale. Inoltre, la direttiva 2003/109 non contiene disposizioni sulla parità di trattamento per quanto riguarda il pagamento delle pensioni e delle prestazioni di invalidità in un Paese terzo, come invece stabilisce l'art. 12, par. 4, della direttiva 2011/98. L'esclusione dei soggiornanti di lungo periodo, sulla base della direttiva 2003/109, dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/98 potrebbe quindi significare che essi hanno meno diritti alle prestazioni sociali rispetto alle persone alle quali si applica la direttiva 2011/98. Naturalmente, ciò è singolare, in quanto i cittadini di Paesi terzi che hanno acquisito lo *status* di soggiornante di lungo periodo quindi hanno già dimostrato di aver soggiornato in uno Stato membro ospitante per un periodo di almeno cinque anni e di aver soddisfatto una serie di criteri di integrazione. Tuttavia, essi godrebbero di meno diritti rispetto ai cittadini di Paesi terzi che possono avvalersi della disposizione sulla parità di trattamento di cui alla direttiva 2011/98 sin dal momento in cui iniziano a lavorare nello Stato membro ospitante.

Occorre soffermarsi su questo semplice confronto fra la direttiva 2003/109 e la direttiva 2011/98 per evidenziare che gli atti legislativi europei in materia di immigrazione sembrano anche riflettere un altro concetto inerente alla costruzione dell'UE: cioè che il cittadino economicamente attivo ha un accesso più ampio alle prestazioni sociali ed assistenziali rispetto allo stesso cittadino economicamente inattivo.

8. La direttiva 2021/1883[53] riflette la politica UE volta ad attrarre nel mercato del lavoro europeo persone altamente qualificate provenienti da tutto il

accedere al reddito di cittadinanza, nota alla sentenza della corte di giustizia del 29 luglio 2024, causa C-112/22, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 3/2024, p. 9 ss.

[52] Cfr. sentenza *ASGI*; e sentenza *INPS* (causa C-350/20).

[53] Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente

mondo. Coloro che hanno ottenuto l'ingresso sulla base di tale direttiva ricevono una c.d. "Carta blu", valida solo nello Stato membro di rilascio. L'art. 16 della direttiva è simile alla disposizione sulla parità di trattamento della direttiva 2011/98 che usa la tecnica del rinvio, ma, al contrario di quest'ultima, la direttiva 2021/1883 non prevede alcuna deroga alla parità di trattamento rispetto a tali diritti.

Anche la direttiva 2014/36[54] concernente il lavoro stagionale contiene una disposizione sulla parità di trattamento (art. 23, par. 1, lett. d) ricalcata su quella della direttiva 2011/98, che include la stessa deroga per le prestazioni familiari e le prestazioni di disoccupazione (art. 23, par. 2, comma i). La motivazione di tale esclusione però appare più evidente in quanto è legata alla natura temporanea del soggiorno dei lavoratori stagionali che mantengano la loro residenza principale nel Paese terzo di origine anche durante l'occupazione in uno Stato membro.

La direttiva 2014/66[55] relativa ai trasferimenti intrasocietari riguarda una categoria di lavoratori, cittadini di Paesi terzi, altamente qualificati, in particolare dirigenti, specialisti e tirocinanti. Ancora una volta, tale direttiva contiene una disposizione sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, che in essenza, si afferma attraverso un rinvio ai "settori di sicurezza sociale" del regolamento 883/2004 (art. 18, par. 2, lett. c, e lett. d), rinvio simile alla corrispondente disposizione della direttiva 2011/98, ma stabilito in modo più confuso. La deroga si limita alle prestazioni familiari a favore dei cittadini di Paesi terzi soggetti a trasferimento intra-societario che sono stati autorizzati a risiedere e lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a nove mesi (art. 18, par. 3).

Anche la direttiva 2016/801[56] contiene una disposizione sulla parità di trattamento (art. 22) ispirata alla direttiva 2011/98 a cui fa rinvio. In più, nella direttiva 2016/801 figurano diverse deroghe per quanto riguarda i ricercatori; le deroghe che sono ancora più ampie, per i tirocinanti, i volontari e le persone collocate alla pari. Per le altre categorie di persone, come quelle che soggiornano ai fini di programmi di scambio di alunni o di progetti educativi, la direttiva non prevede alcun diritto alla parità di trattamento relativamente alle prestazioni sociali.

---

qualificati.

[54] Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

[55] Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari.

[56] Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari.

Infine, la direttiva 2013/33[57] non contiene attualmente nessuna disposizione sulla parità di trattamento. Verrà sostituita da giugno 2026 con la direttiva 2024/1346[58], il cui art. 17 si limita a riconoscere la parità di trattamento nell'ambito della "sicurezza sociale", ai sensi del regolamento 883/2004, per chi lavora.

Sinora non esiste una giurisprudenza della Corte di giustizia in relazione alle disposizioni in materia di prestazioni sociali stabilite da queste direttive che possa offrire elementi di interpretazione delle stesse.

9. La disamina affrontata, specialmente delle direttive 2003/109, 2011/95 e 2011/98, consente di mostrare un quadro complesso ed incompleto dell'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali per i migranti cittadini di Paesi terzi che giungono nell'UE. Questo quadro certo rimane frammentato, però permette a intravedere come l'UE affronta l'inclusione del migrante nei diversi sistemi nazionali di previdenza ed assistenza sociale. Nonostante le diverse direttive in materia di immigrazione adoperino varie modalità per riconoscere la parità di trattamento, il rinvio a diversi concetti di prestazioni sociali, europei e nazionali, e la possibilità di deroga alla parità di trattamento, si possono comunque delineare i seguenti concetti comuni[59]:

- Il diritto UE, non potendo armonizzare le prestazioni sociali e assistenziali, fa riferimento invece a un obbligo di parità di trattamento fra cittadini stranieri e nazionali per quanto riguarda l'accesso a queste prestazioni.
- Le garanzie del TFUE in materia di libera circolazione di persone, di lavoratori e di servizi obbligano il legislatore UE a fare una distinzione fra cittadini europei e cittadini di Paesi terzi, con la conseguenza che in relazione ai cittadini europei la possibilità di stabilire delle deroghe è limitata rispetto alle prestazioni assistenziali.
- Il contenuto delle nozioni di prestazioni sociali e prestazioni assistenziali nel diritto UE, secondo il quale tale contenuto è autonomo, funzionale,

---

[57] Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

[58] Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

[59] Sul fatto che siano presenti elementi comuni e quale sia l'utilità nel riconoscerli, vedasi F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro e uno di lato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2019, p. 261 che riassume: "In generale, occorre poi evitare il rischio che le previsioni protettive contenute nelle diverse direttive europee (si pensi appunto alla dir. 2011/98/UE, o alla dir. 2003/109/CE, relativa allo status di cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, o alla dir. 2011/95/UE, relativa allo status di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale) (…) siano strumentalizzate per giustificare applicazioni limitative dei principi generali di non discriminazione o di parità di trattamento. Piuttosto, la presenza di forme speciali di protezione per determinate categorie di stranieri, anche con riferimento alle prestazioni sociali e assistenziali, concorre a dimostrare che la cittadinanza non è un requisito essenziale per il godimento di quelle prestazioni, e potrebbe costituire, piuttosto, un ulteriore motivo per evidenziare l'esistenza di una disparità di trattamento.".

soprattutto non dipende dalle modalità di finanziamento, nonché reciprocamente escludente, nel senso che una prestazione che è di sicurezza sociale non può essere allo stesso tempo una prestazione assistenziale; si applica anche agli atti legislativi europei in materia di immigrazione, salvo l'esplicito rinvio al diritto nazionale.

- Come per le deroghe alla parità di trattamento a disfavore dei cittadini europei, anche le deroghe negli atti legislativi europei in materia di immigrazione devono essere interpretate restrittivamente.

- Come la parità di trattamento a favore dei cittadini europei esclude ogni forma di discriminazione diretta ed indiretta, nello stesso modo operano le clausole sulla parità di trattamento negli atti legislativi europei in materia di immigrazione.

- In linea di principio, le disposizioni di parità di trattamento, i rinvii e le deroghe di ogni atto legislativo europeo in materia di immigrazione per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali devono essere interpretati in maniera da non richiamare disposizioni di un altro atto europeo in materia di immigrazione, dato che ogni atto è specificamente previsto per la situazione in cui si trovano i cittadini di Paesi terzi che ricadono nell'ambito della sua applicazione.

- Laddove un atto legislativo europeo in materia di immigrazione includa un divieto di deroga per quanto riguarda prestazioni sociali o prestazioni assistenziali "essenziali", si stabilisce un livello minimo di accesso per i cittadini di Paesi terzi coperti da tale atto per garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti ai sensi dell'art. 34, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

- La deroga stabilita da uno Stato membro al principio della parità di trattamento, quando esplicitamente permessa dall'atto legislativo europeo in materia di immigrazione, non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE e di conseguenza la deroga non può essere valutata nel contesto del diritto dell'UE e, più in particolare, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Bisogna osservare come, andando oltre la frammentazione derivante dalle differenze dei vari atti in questione, gli ultimi due aspetti sopra elencati e concernenti specificamente gli effetti limitati della Carta dei diritti fondamentali dell'UE riguardano tutti gli atti in materia migratoria complessivamente considerati. È evidente che l'art. 34, Carta dei diritti fondamentali dell'UE, come garante delle prestazioni "essenziali", assicura che l'UE stabilisca una forma di soglia minima di accesso alle prestazioni sociali o alle prestazioni assistenziali, soprattutto per le persone più deboli[60]. In questo modo l'art. 34

[60] La nozione di "prestazioni essenziali" del diritto dell'UE appare come un concetto che formula una garanzia simile a quello di "nucleo irriducibile", sviluppato dalla Corte costituzionale (con il termine "nucleo irriducibile" a partire dalla sentenza della Corte costituzionale, del 16 luglio 1999, n. 309; vedi anche la sentenza della Corte costituzionale del 17 luglio 1998, n. 267, che usa invece "nucleo es-

della Carta dei diritti fondamentali dell'UE garantisce che il diritto alla parità di trattamento non sia svuotato nel quadro delle deroghe ammesse.

Tuttavia, non tutti gli atti UE in materia di immigrazione includono un limite alle deroghe in modo da circoscriverle per garantire che gli Stati membri debbano sempre accordare le prestazioni sociali o le prestazioni assistenziali "essenziali" ai cittadini di Paesi terzi in questione. Questo approccio è coerente con la tesi che l'ordinamento dell'UE protegge meglio i cittadini europei che quelli di Paesi terzi, sebbene anche i cittadini europei godano dei diritti derivanti dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE solo quando la loro situazione attiene al diritto dell'UE[61].

Insomma, si deve costatare che nel diritto dell'UE, al di fuori delle disposizioni specifiche di un atto legislativo europeo in materia di immigrazione, l'accesso del cittadino di un Paese terzo alle prestazioni sociali e assistenziali non è garantito attraverso una parità di trattamento omnicomprensiva, ma solo parziale, ivi inclusa la protezione data dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, a causa del suo ambito di applicazione limitato dall'art. 51 della stessa[62].

Questa parzialità della tutela del migrante all'interno del diritto UE appare evidente e sembra giustificata dal fatto che il legislatore europeo deve bilanciare competenze circoscritte, sostenibilità dei sistemi sociali nazionali e rispetto dei diritti fondamentali, fra cui l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

10. Chi si ferma all'apparente conclusione che il diritto dell'UE non garantisca sufficientemente la tutela del cittadino di un Paese terzo migrante si limita all'evidente dilemma che i poteri attribuiti all'UE per legiferare, per es. in materia di immigrazione, non permettono di rendere pienamente operative le garanzie della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, fra cui la promessa dell'accesso universale alle prestazioni sociali e assistenziali all'interno del suo art. 34. Mentre, il diritto dell'UE indica agli Stati membri il modo in cui gestire l'accesso alle prestazioni sociali ed assistenziali per ogni singola categoria giuridica di migrante cittadino di Paese terzo; nella materia della tutela minima dei diritti, l'ordinamento giuridico dell'UE manifesta la difficoltà di

---

senziale"). Appare però che il "nucleo irriducibile" si limiti al diritto alla salute, mentre le "prestazioni essenziali", secondo la lista esemplare stabilita nell'art. 31, par. 2, del regolamento 2024/1347, include in più il sostegno di reddito minimo, l'assistenza genitoriale, compresa l'assistenza all'infanzia, e le prestazioni in materia di alloggio.

[61] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 15 luglio 2021, causa C-709/20, *CG*.

[62] Nelle conclusioni dell'Avvocato generale Richard de la Tour del 10 luglio 2025, causa C-151/24, *Luevi*, punti 78 e 79, l'Avvocato generale chiede, con riferimento esplicito alla sentenza causa C-709/20, *CG,* un'applicazione più vasta della Carta dei diritti fondamentali dell'UE per assicurare una "rete di sicurezza" in situazioni individuali che rischiano di diventare lesive per la dignità del cittadino di un Paese terzo.

individuare una base giuridica certa per assicurare un adeguato livello di tutela per tutte queste categorie di soggetti.

Ciò non può e non deve significare che in materia di immigrazione l'apporto dei singoli atti legislativi europei non spinga verso un'inclusione più comprensiva del migrante in materia di previdenza sociale, ma piuttosto riporta alla logica della tutela multilivello dei diritti all'interno della struttura complessa e stratificata in cui operano le norme UE, in quanto interagiscono con i sistemi giuridici degli Stati membri[63].

Il diritto dell'UE, sia primario che derivato, coesiste e interagisce con il diritto nazionale, creando un intreccio di fonti e competenze. In questo contesto è utile ricordare che il divieto di discriminazione nel diritto dell'UE è in primo luogo funzionale, mentre lo stesso divieto derivato dalla CEDU è concepito in modo universale. Infatti, la Corte europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo interpreta i diritti fondamentali alla parità di trattamento e alla proprietà previsti dalla CEDU in modo tale che uno Stato parte non può negare a un cittadino, di qualsiasi origine, l'accesso a prestazioni per le quali ha pagato contributi[64]. Così si evidenzia l'ampiezza dei diritti umani garantiti dalla CEDU di cui ciascun individuo dovrebbe poter godere.

La strada attuale, intrapresa dalla legislazione UE, di una tutela multilivello per superare la frammentazione presente all'interno del diritto derivato in materia di immigrazione, dovrebbe essere compresa ed applicata per assicurare un minimo di coerenza con le norme nazionali adottate nella stessa materia; soprattutto se esse vanno considerate al di fuori della portata della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Occorre quindi anche considerare che: laddove

---

[63] Vedasi per la sentenza della Corte costituzionale, del 12 febbraio 2024, n. 15, che dichiara la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 costituzionalmente illegittima per le modalità stabilite per la dimostrazione dei requisiti previsti sulla concessione di contributi per l'acquisto e la locazione di alloggi destinati alla prima casa, in quanto in contrasto, fra l'altro, all'art. 11 della direttiva 2003/109, come esempio fatto da E. Rivieccio, *Produzione giurisprudenziale multilivello delle norme e tutela dei diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, 8/2025, 168 ss.; o le questioni di legittimità costituzionale relative al requisito della residenza decennale per l'accesso all'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, sentenza della Corte costituzionale del 3 gennaio 2025, n. 1, o dello stesso requisito per l'accesso al c.d. reddito di cittadinanza, sentenza della Corte costituzionale 29 marzo 2025, n. 31. In quest'ultima, punto 7.2., la Corte costituzionale cerca anche di superare l'apparente contradizione fra la sua propria giurisprudenza che considera il reddito di cittadinanza non facente parte delle prestazioni di assistenza sociale (fra cui sentenza della Corte costituzionale, sentenza del 23 giugno 2020, n. 122; sentenza del 21 giugno 2021, n. 126; e sentenza del 25 gennaio 2022, n. 19) con l'analisi sulle prestazioni di assistenza sociale formulata nella già citata sentenza della Corte di giustizia cause riunite C-112/22 e C-223/22, *CU* e *ND*, in relazione con il rinvio al diritto nazionale adoperato dall'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109.

[64] Cfr. fra l'altro le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 16 settembre 1996, ricorso n. 17371/90, *Gaygusuz* c. *Austria*; del 30 settembre 2003, ricorso n. 40892/98, *Koua Poirrez* c. *Francia*; del 18 febbraio 2009, ricorso n. 55707/00, *Andrejeva* c. *Lettonia*; e dell'8 aprile 2014, ricorso n. 17120/09, *Dhahbi* c. *Italia*. Occorre però ricordare che anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si limita ad un obbligo di parità di trattamento e parte dall'idea che la CEDU non sancisca un obbligo per lo Stato parte di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali.

l'accesso all'assistenza sociale non è prevista dalla specifica disposizione UE – nonostante sia riconosciuto il principio di parità di trattamento nell'ordinamento UE –, tale accesso potrebbe derivare dall'applicazione delle norme sui diritti fondamentali relativi al rispetto della dignità umana che trovano il loro fondamento o nella CEDU o nelle costituzioni nazionali[65]. Altrimenti si svuoterebbe di ogni effetto utile l'obiettivo posto dall'art. 3 TUE, secondo il quale le politiche di accoglienza e di inclusione servono anche alla lotta all'esclusione sociale.

Abstract ENG

Migrants' Access to Social Benefits in the European Union

EU legislation on access of migrants from third countries to social security and social assistance makes a distinction according to the grounds of their stay. This fragmentation is a result of the limited competences conferred on the EU that do not allow for harmonisation of social security or social assistance. To overcome this limit, the different pieces of legislation rely on the concept of equal treatment. An analysis of the legislation reveals a system in which equal treatment differers in the way Member States are obliged to guarantee access to social security and social assistance. Thus, finding that the protection of EU law for migrants in the field of social and welfare benefits is only partially ensured, it is proposed to accommodate the provisions giving access to social security and social assistance benefits into a multilevel system, consisting of guarantees derived from national law and from the ECHR. The result should be a universal protection of migrants in the national social protection systems.

Abstract ITA

L'accesso dei migranti alle prestazioni sociali nell'Unione europea

La regolamentazione dell'UE riguardante l'accesso dei migranti cittadini di Paesi terzi alle prestazioni sociali e assistenziali varia in funzione del motivo del soggiorno. Questa frammentazione è il risultato delle competenze conferite all'UE che non consentono di armonizzare la previdenza sociale. Per superare tale limite, i diversi atti legislativi fanno leva sul concetto di parità di trattamento. Attraverso un'analisi della legislazione europea, si rivela un sistema nel quale la parità di trattamento in realtà differenzia i modi in cui gli Stati membri sono tenuti a garantire

[65] Cfr. su questa tendenza nella giurisprudenza italiana A. Ruggeri, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Rivista AIC – Osservatorio costituzionale*, 2/2018, p. 1 ss.; A. Lamberti, *La condizione giuridica dello straniero e il godimento dei diritti sociali fondamentali: la recente giurisprudenza costituzionale (e il dialogo con la Corte di Lussemburgo)*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2022, p. 84 ss.

l'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali. Ne consegue che, visto che la tutela del diritto dell'UE per i migranti in materia di prestazioni sociali e assistenziale è solo parziale, sia preferibile gestire la questione nel sistema multilivello, che include le tutele previste dalla CEDU e dagli ordinamenti giuridici nazionali. Ciò dovrebbe assicurare ai migranti una tutela ampia.

Keywords: assigned competences, equal treatment, social security and social assistance, essential benefits, scope of protection of fundamental rights.

Parole chiave: competenze attribuite, parità di trattamento, prestazioni sociali e assistenziali, prestazioni essenziali, tutela dei diritti fondamentali.

CARLA GULOTTA*

LA SALUTE DEI MIGRANTI TRA DIRITTO UE E TUTELA DEI DIRITTI UMANI

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. Il diritto alla salute dei migranti nell'Unione europea. Sintetica ricostruzione di una normativa frammentaria. – 3. La rilevanza della salute dei migranti nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Tratti generali. – 3.1. Progressi nel trattamento sanitario: a) Il rafforzamento della tutela sanitaria per i titolari di protezione internazionale. – 3.2. *Segue*: b) L'estensione dell'assistenza sanitaria dovuta ai richiedenti asilo. – 3.3. *Segue*: c) Nuove prescrizioni sulle modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria. – 4. La rilevanza della salute delle persone migranti nell'ambito delle procedure di reinsediamento, trasferimento e rimpatrio. – 5. Analisi critica della nuova disciplina. Le lacune che permangono nella tutela e i nuovi rischi di violazione del diritto fondamentale alla salute delle persone migranti nell'Unione europea. – 6. Considerazioni conclusive: i rischi relativi alla fase di attuazione della nuova disciplina di migrazione e asilo da parte degli Stati membri e il ruolo di garanzia della Corte di giustizia e dei giudici nazionali.

1. Il presente contributo si pone in ideale continuità con un precedente studio inteso a indagare l'effettività del diritto alla salute delle persone migranti in quella che all'epoca (2017) appariva come un'imminente riforma del sistema comune europeo di asilo e migrazione. La tesi allora sostenuta affermava l'inadeguatezza delle sporadiche norme dedicate all'argomento nel pacchetto di proposte presentato dalla Commissione nel 2016 al fine di assicurare la protezione del diritto alla salute dei migranti in quanto diritto dell'uomo. Sulla base dell'analisi di alcune sentenze della Corte di giustizia, si auspicava che un rafforzamento della tutela potesse derivare da un'armonizzazione verso l'alto delle norme degli Stati membri sull'assistenza sanitaria a rifugiati e migranti, realizzabile nonostante la sistemazione delle competenze in materia sanitaria di cui all'art. 168 TFUE[1].

A distanza di parecchi anni da quello studio, la riforma del sistema di asilo europeo non è ancora stata applicata. Il pacchetto di proposte del 2016,

* Associata di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi Milano-Bicocca.

[1] C. GULOTTA, *Il diritto alla salute dei migranti nel pacchetto di proposte della Commissione sulla riforma del "diritto di asilo europeo" e nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017, p. 729 ss.

rimaneggiato a più riprese[2], ha dato vita a un complesso di nove regolamenti e una direttiva, approvato ed entrato in vigore nel maggio 2024, ma di cui gli Stati membri dell'Unione dovranno garantire l'applicazione solo a partire da giugno 2026[3].

L'obiettivo di questo scritto è analizzare la riforma al fine di ricostruire la nuova disciplina dell'Unione sulla tutela della salute delle persone migranti ed esprimere una prima valutazione sulla capacità della stessa di garantire la protezione della salute in quanto diritto fondamentale dell'uomo. Nei paragrafi che seguono, dopo una breve descrizione della strategia complessiva della riforma (par. 2), si procederà dapprima ad analizzare le novità introdotte in materia di assistenza sanitaria alle persone migranti (paragrafi 3 e 4) e, quindi, a svolgere qualche riflessione sulla idoneità della nuova disciplina ad assicurare una tutela adeguata al diritto alla salute in quanto diritto fondamentale (par. 5). Seguiranno alcune brevi considerazioni conclusive sulla più intensa armonizzazione tra le legislazioni degli Stati membri delineata nella riforma e sul ruolo centrale che il controllo giurisdizionale viene ad assumere, nell'attuale contesto normativo e politico, per assicurare che la formale garanzia del diritto alla salute delle persone migranti trovi reale attuazione nella prassi (par. 5).

Sotto il profilo del metodo, lo studio si basa sull'analisi delle fonti normative relative al sistema comune di asilo e migrazione dell'Unione, della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, della dottrina. I riferimenti alla disciplina nazionale saranno limitati a quella italiana.

2. Per apprezzare i cambiamenti introdotti dalla riforma che entrerà in vigore nel giugno/luglio 2026[4], è opportuno richiamare sinteticamente i diritti delle persone migranti in materia di assistenza sanitaria previsti dall'attuale normativa. A questo riguardo, occorre partire dalla netta distinzione del trattamento riservato a coloro cui viene riconosciuta una forma di protezione internazionale (diritto d'asilo o protezione sussidiaria) rispetto a quello previsto per "i richiedenti protezione". Ai primi, gli Stati membri sono tenuti a consentire "secondo le stesse modalità previste per i cittadini" l'accesso a

[2] Le proposte del 2016 sono state in buona parte ripresentate con modifiche e integrate da altre proposte il 23 settembre 2020. Sugli aspetti salienti del pacchetto pubblicato nel 2020 cfr. A. Di Pascale, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020.

[3] Per un'analisi critica della nuova disciplina dell'Unione su migrazione e asilo si rimanda ai contributi della dottrina raccolti in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale, 4/2024.

[4] L'espressione "entrare in vigore" è utilizzata in senso atecnico, dal momento che il pacchetto di strumenti che costituiscono il cosiddetto "Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo" sono entrati in vigore nel maggio 2024. È solo l'applicazione dei singoli atti che è stata rimandata al 2026 al fine di consentire agli Stati membri di provvedere alle necessarie modifiche organizzative.

un'assistenza sanitaria adeguata, inclusiva, se necessario, del trattamento dei disturbi psichici per i "beneficiari di protezione internazionale che presentano particolari esigenze". Questi soggetti vulnerabili includono "le donne in stato di gravidanza, i disabili, le vittime di torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, o i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato"[5].

Molto più limitato è, invece, il trattamento sanitario previsto per i *richiedenti protezione*[6], circoscritto alle "prestazioni di pronto soccorso e (a)l trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali"[7]. Ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari deve essere fornita "la necessaria assistenza medica o di altro tipo", "comprese, se necessarie, appropriate misure di assistenza psichica"[8].

Questo secondo regime, che dovrebbe includere condizioni materiali d'accoglienza tali da consentire ai richiedenti protezione "un'adeguata qualità di vita", che ne tuteli "la salute fisica e mentale"[9], si applica altresì ai richiedenti la cui domanda di protezione sia stata respinta, limitatamente al periodo intercorrente tra la decisione di rimpatrio e l'attuazione – volontaria o forzata ed eventualmente differita[10] – della stessa[11].

Al di là di questa situazione – costituita dalla presenza sul territorio di uno Stato membro dell'Unione tra il rigetto della domanda di protezione internazionale e il rimpatrio –, l'attuale disciplina non si occupa del trattamento sanitario da riconoscersi ai migranti cosiddetti "irregolari"[12]. Poiché, tuttavia, la

---

[5] Art. 30, direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione). Il trattamento nazionale è riconosciuto, inoltre, ai cittadini di Stati terzi che siano "soggiornanti di lungo periodo" a norma della direttiva n. 2003/109/CE, secondo quanto disposto dall'art. 11, par. 1, lett. d), della stessa.

[6] Tale espressione ricomprende le persone migranti destinate ad essere riconosciute come titolari di diritto d'asilo, ma anche migranti destinati a vedersi riconoscere soltanto la protezione sussidiaria o nessuna protezione.

[7] Così dispone l'art. 19, n. 1 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

[8] Così il par. 2 dell'art. 19 di cui alla nota precedente.

[9] Cfr. l'art. 17, n. 2, della direttiva citata. Va osservato che di tali condizioni materiali d'accoglienza, e in particolare dell'assistenza sanitaria, i richiedenti protezione possono essere tenuti a sostenere, in tutto o in parte, il costo (art. 17, n. 3).

[10] Si vedano gli articoli 7, 8 e 9 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

[11] Questo trattamento sanitario è incluso, infatti, tra le garanzie previste dall'art. 14 della direttiva di cui alla nota precedente, alla lett. b) del n.1.

[12] L'omissione è probabilmente da imputarsi alla pretesa dell'inesistenza del problema, dal momento che in base alla normativa dell'Unione le persone migranti sono destinate, alternativamente, a

realtà presenta una casistica molto più variegata, è spettato alla Corte di giustizia dell'Unione colmare alcune delle lacune normative del sistema europeo di asilo e migrazione relative al trattamento sanitario delle persone migranti e fornire al legislatore della riforma indicazioni su come intervenire al riguardo.

Sotto il primo profilo, la giurisprudenza della Corte ha esteso le garanzie dell'art. 14 della direttiva rimpatri[13] anche ai cittadini di Stati terzi presenti sul territorio di uno Stato membro nell'attesa che sia emessa la decisione sulla domanda da loro presentata per richiedere non una forma di protezione internazionale, ma una protezione umanitaria prevista dalla specifica legislazione nazionale[14]. In secondo luogo, la Corte, attraverso ripetuti riferimenti alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha messo in evidenza la natura fondamentale del diritto alla salute dei migranti e ne ha realizzato un progressivo rafforzamento, ponendo in capo alle autorità – anche giurisdizionali – degli Stati membri l'obbligo di eliminare o quanto meno minimizzare i rischi di aggravamento delle condizioni di salute del migrante anche quando ciò comporti come conseguenza la necessità di sospendere o modificare le procedure di trasferimento previste dal diritto UE[15].

Oltre alla disciplina sull'assistenza sanitaria da riconoscersi, rispettivamente, a richiedenti e titolari di protezione internazionale, la normativa vigente contempla altre norme rilevanti in materia di salute. In particolare, il cosiddetto regolamento Dublino III, che determina lo Stato competente a esaminare le domande di protezione proposte da cittadini di Stati terzi e apolidi, prevede che, qualora un richiedente debba essere trasferito in un altro Stato membro competente a esaminarne la domanda, a questo secondo Paese siano comunicati i dati, anche sanitari, necessari ad approntare un'assistenza adeguata dell'interessato, comprensiva delle "cure mediche immediate richieste per la salvaguardia dei suoi interessi vitali"[16]. A tale scopo, anzi, è istituito un certificato sanitario comune, la cui compilazione deve avvenire con modalità conformi alla natura sensibile dei dati ivi contenuti[17].

Come si avrà modo di rilevare, le decisioni della Corte hanno contribuito a delineare la nuova disciplina per quanto attiene alla tutela della salute delle persone migranti, determinando una sorta di "*enclave* di garanzia dei diritti

integrarsi per un certo numero di anni nello Stato membro competente in quanto titolari dello *status* di rifugiati o beneficiari di protezione sussidiaria, ovvero a essere rimpatriati, decorso il breve periodo disciplinato dalla direttiva rimpatri.

[13] Cfr. la direttiva rimpatri cit. nella nota 10.

[14] Cfr. la sentenza 18 dicembre 2014, causa C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve* c. *Moussa Abdida*, relativa al trattamento sanitario dovuto dal Belgio nei confronti del signor Abdida, mentre lo stesso attendeva la decisione sulla domanda presentata a norma dell'art. 9 *ter* della legge belga del 15 dicembre 1980 sull'ingresso nel territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri.

[15] Si veda, *infra*, l'analisi del caso *C.K*.

[16] Regolamento Dublino III, art. 31, par. 1.

[17] *Ivi*, art. 32.

umani" in un territorio normativo ormai di stampo decisamente securitario. La domanda a cui si cercherà di dare risposta nel corso dell'analisi che segue è se, inserite nel nuovo contesto delineato dalla riforma, le norme che rafforzano, sulla carta, il diritto all'assistenza sanitaria delle persone migranti, siano effettivamente in grado di assicurare la realizzazione del diritto fondamentale alla salute o non si limitino a renderne meno evidente la perdurante violazione nella prassi.

3. La prima considerazione che può contribuire a inquadrare la nuova disciplina dell'Unione in materia di protezione della salute nel contesto delle politiche di immigrazione e asilo è che la frammentarietà della normativa vigente non viene superata. Centrali rimangono le previsioni contenute nel regolamento qualifiche e nella direttiva accoglienza, che declinano il contenuto dell'assistenza sanitaria riconosciuta, rispettivamente, ai beneficiari di protezione internazionale e a chi abbia soltanto presentato domanda per ottenerla[18]. Tuttavia, oltre a quelle citate, altre norme rilevanti continuano a essere disperse in una pluralità di atti diversi, il cui numero è anzi cresciuto rispetto al passato.

Aumentano, in particolare, le disposizioni finalizzate al controllo dello stato di salute delle persone migranti, al duplice fine di individuare eventuali esigenze di assistenza sanitaria o di disporne l'isolamento per motivi di salute pubblica[19].

L'introduzione di una nuova fase di *screening* e smistamento dei migranti, anticipata rispetto all'ingresso degli stessi nel territorio degli Stati membri (si veda il regolamento sugli accertamenti alle frontiere esterne)[20] ha indotto a prevedere un controllo dello stato di salute e delle eventuali vulnerabilità delle persone migranti *preliminare* rispetto agli accertamenti comunque stabiliti in tali atti e nel regolamento procedura[21].

A fronte della delicatezza di questo momento di *screening* preventivo per quanto attiene alla possibile violazione del principio di non respingimento e, più in generale, al rispetto dei diritti fondamentali delle persone migranti, la nuova disciplina dell'Unione su migrazione e asilo si è arricchita di ripetuti richiami al dovere degli Stati membri di rispettare il diritto internazionale e quello dell'Unione a tale riguardo e dell'obbligo per gli stessi di istituire un

[18] Si rimanda al paragrafo successivo per una descrizione delle nuove norme.

[19] Così il considerando 36 del regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817.

[20] In particolare, l'art. 12 del regolamento 2024/1356 sugli accertamenti alle frontiere.

[21] L'art. 24 del regolamento 2024/1348 prevede che il richiedente protezione sia sottoposto a un'ulteriore visita medica a iniziativa dell'autorità accertante, mentre il successivo art. 25 rimette agli esiti di visite mediche l'accertamento dell'età del richiedente nell'ambito di "accertamenti multidisciplinari" nei casi dubbi.

apposito meccanismo di monitoraggio[22]. Anticipando in parte le osservazioni conclusive, al di là di tali riferimenti, saranno il modo in cui le disposizioni previste in materia di tutela sanitaria delle persone migranti troveranno attuazione nei singoli Stati membri e la capacità dell'Unione di attivare un efficace meccanismo di cooperazione e controllo di tale attuazione, a costituire i veri banchi di prova dell'adeguatezza del Nuovo Patto sotto il profilo del rispetto del diritto fondamentale alla salute.

3.1. Per quanto attiene alle disposizioni contenute nel pacchetto di riforma del diritto d'asilo in tema di assistenza sanitaria, vengono in rilievo, in primo luogo, l'art. 32 del regolamento destinato a sostituire l'attuale "direttiva qualifiche"[23] e l'art. 22 della nuova "direttiva accoglienza"[24].

La prima di tali norme, relativa alle cure sanitarie dovute ai beneficiari di protezione internazionale, riprende nella sostanza quanto attualmente previsto dall'art. 30 della direttiva n. 2011/95, confermando, per i beneficiari di protezione, l'accesso all'assistenza sanitaria "secondo le stesse modalità previste per i cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione". Un rafforzamento dell'assistenza sanitaria, che deve essere "adeguata" e ricomprendere "se necessario, il trattamento dei disturbi mentali", è previsto per una serie di soggetti vulnerabili[25] dal secondo paragrafo della disposizione in parola, anch'esso riproduttivo, nei contenuti, del testo della direttiva n. 2011/95.

Se nella sostanza la disciplina che diventerà applicabile dal 1° luglio 2026 non muta, va tuttavia osservato che la lettera della nuova disposizione attribuisce direttamente ai beneficiari di protezione internazionale il diritto di accesso all'assistenza sanitaria, mentre oggi sono gli Stati membri a dover "provvedere" a tanto. Ciò è in linea con la nuova forma dell'atto – un regolamento – e rappresenta un passo avanti nell'esigibilità del trattamento sanitario da parte dei beneficiari.

Il rafforzamento della tutela del diritto alla salute dei titolari di protezione internazionale è effetto anche dell'esplicitazione, nell'art. 31 e non più in un considerando[26], delle prestazioni essenziali di assistenza sociale, che ricom-

[22] Si veda l'art. 10 del regolamento 2024/1356 sugli accertamenti alla frontiera.

[23] Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

[24] Direttiva (UE) 2024/134 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

[25] Si tratta, in particolare, delle "donne in stato di gravidanza, le persone con disabilità, le persone che hanno subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, inumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato".

[26] Cfr. il considerando 45 della direttiva 2011/95.

prendono quelle "in caso di malattia e gravidanza" (art. 31, par. 2, lett. b). In quanto qualificata "essenziale", l'assistenza per malattia o gravidanza non potrà essere sottratta all'applicazione del principio di parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato di accoglienza, ma potrà essere condizionata alla partecipazione a misure di integrazione obbligatorie, "purché (…) accessibili e gratuite" (art. 31, paragrafi 1 e 2). Va osservato che il nuovo regolamento non menziona direttamente l'assistenza in materia di salute sessuale e riproduttiva nell'art. 32: l'inclusione della stessa nel trattamento sanitario dovuto ai titolari di protezione internazionale è chiarito nel considerando 73, che la condiziona al fatto che servizi analoghi siano garantiti anche ai cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione.

3.2. L'assistenza sanitaria dovuta a chi non sia titolare di uno *status* di protezione internazionale è regolata dal secondo degli atti sopra citati, vale a dire la direttiva destinata a uniformare le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. L'art. 22 di quest'ultima, come già l'art. 19 della direttiva 2013/33, richiede agli Stati membri di provvedere a che i richiedenti protezione ricevano "la necessaria assistenza sanitaria". Questa, peraltro, non è più limitata alle prestazioni di pronto soccorso e al trattamento essenziale delle malattie, compresi i gravi disturbi mentali. La disciplina che sarà applicabile da giugno 2026 procede, infatti, a un'auspicata estensione dei trattamenti ricompresi nell'assistenza ritenuta come necessaria.

Innanzitutto, la nuova norma fornisce risposta alla domanda se nell'assistenza che gli Stati membri devono assicurare rientrino anche le *prestazioni mediche specialistiche*, prevedendo che "se del caso" oltre a quelle dei medici generalisti, anche queste debbano essere assicurate ai richiedenti protezione. Si tratta essenzialmente di un chiarimento, in quanto, come è ragionevole, la norma esplicita trattamenti già inclusi nella nozione di un'assistenza sanitaria necessaria che sia "di qualità adeguata", secondo il requisito ora espressamente previsto nella seconda frase del par. 1 dell'art. 22. L'accesso allo specialista, infatti, dovrà essere consentito solo "se del caso" e questo inciso va interpretato come equivalente a una condizione di necessità della visita specialistica ai fini dell'adeguatezza dell'assistenza sanitaria.

Altra importante integrazione del trattamento sanitario previsto in favore dei richiedenti protezione è quella relativa all'*assistenza in materia di salute sessuale e riproduttiva.* La loro inclusione, seppure limitata a quelli necessari "per trattare un grave problema fisico", è il portato della forte attenzione che il tema ha catalizzato, negli ultimi anni, a livello internazionale, in contesti nei quali l'Unione è presente attraverso i suoi Stati membri. Nel comunicato finale del G7 di Shanghai del 2023, i Leader riaffermano il proprio "full commitment to achieving comprehensive SRHR [Sexual and Reproductive Health Rights] for all, including by addressing access to safe and legal abortion and

post abortion care"[27]. La criticità del tema nei contesti migratori è evidenziata dall'Organizzazione mondiale della sanità e ricollegata a una pluralità di motivi che spaziano dalla situazione di generale vulnerabilità alla scarsezza di igiene in cui vengono forzatamente a trovarsi le persone migranti, più esposte ad aggressioni di tipo sessuale e costrette a fronteggiare "formidable hurdles related to their right to reproductive health (sexuall transmitted diseases, including infection with HIV/AIDS, unwanted pregnancies, unsafe abortions)"[28].

Proseguendo nell'analisi dell'art. 22 della nuova direttiva accoglienza, si segnala il miglioramento della tutela sanitaria prevista per due categorie di migranti vulnerabili: i minori e i richiedenti con esigenze di accoglienza particolari. Per questi ultimi, la *necessaria* assistenza sanitaria viene a ricomprendere, oltre alle "appropriate misure di assistenza psichica", già previste dall'attuale direttiva 2013/33/UE, la fornitura dei "*necessari* dispositivi medici di riabilitazione e assistenza". A tale riguardo, tuttavia, l'indicazione per una lettura restrittiva della disposizione risulta dalla precisazione che gli Stati membri saranno tenuti a ciò "Ove *necessario* per ragioni mediche", con una pleonastica ripetizione per la terza volta dell'aggettivo necessario nel par. 3 della norma[29].

Molto più significativa appare la modifica introdotta per quanto attiene al trattamento dei minori, ai quali è ora dedicato l'intero secondo paragrafo dell'art. 22. In questo caso, l'estensione della tutela sanitaria è realizzata attraverso il riconoscimento del trattamento nazionale sia ai richiedenti protezione, sia ai figli dei richiedenti che siano minorenni. L'avanzamento della qualità della tutela è significativo, se si pensa che negli Stati membri dell'Unione i cittadini minorenni sono inclusi in ampi programmi vaccinali nei quali, dal 12 giugno 2026 in poi, dovranno essere inseriti anche i minorenni coinvolti a qualsiasi titolo nei flussi migratori. Con opportuna disposizione, inoltre, la seconda frase del paragrafo in esame, dispone che i trattamenti medici specifici a cui il minore è sottoposto e che siano ritenuti necessari, continuino senza interruzioni o ritardi dopo il compimento della maggiore età. Il miglioramento del trattamento non risiede, in questo caso, nell'ampliamento dei trattamenti medici riconosciuti – questi, infatti, restano soggetti sempre al requisito della necessità –, ma nello sforzo organizzativo a cui sono chiamati gli Stati membri, i cui servizi sanitari dovranno fare in modo di garantire la continuità delle terapie in corso pur in presenza del possibile passaggio di

[27] Cfr. *G7 Hiroshima Leaders' Communiqué*, 20 maggio 2023, par. 43, p. 31, reperibile *online*. Anche il comunicato finale del G7 italiano del 2024 contiene un riferimento al tema, che tuttavia è stato oggetto di critiche per avere espunto ogni riferimento alle pratiche abortive: *GADN, Response to the 2024 G7 Leaders' Communique from the Gender and Development Network*, 10 giugno 2024, anch'esso reperibile *online*.

[28] OMS, *The Right to Health*, Fact Sheet no. 31, Geneva, 2008, p. 23, reperibile *online*.

[29] Enfasi aggiunta.

presa in carico del paziente da parte di personale medico diverso (non più servizi pediatrici ma per la generalità della cittadinanza)[30].

3.3. Una maggiore effettività della tutela sanitaria dei richiedenti protezione può registrarsi anche sotto due altri profili, entrambi attinenti alle modalità di prestazione dei relativi servizi.

Attualmente, in forza dell'art. 17, par. 4, della direttiva 2013/33/UE, gli Stati membri "possono obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva qualora (…) dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo". In base alla stessa disposizione, qualora emerga *a posteriori* che il richiedente disponeva dei fondi necessari per sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria, gli Stati membri possono procedere a richiedere il rimborso delle spese sostenute per soddisfare quelle che la norma definisce "esigenze essenziali".

Innovando su questo regime, la nuova direttiva accoglienza diversifica la disciplina tra condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria. Mentre con riguardo alle prime nulla cambia, la possibilità per gli Stati membri di "obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi dell'assistenza sanitaria ricevuta" viene meno "laddove l'assistenza sanitaria sia fornita gratuitamente ai cittadini di tali Stati membri"[31]. Si tratta di un miglioramento sostanziale che va nella direzione del riconoscimento dell'universalità del diritto alla salute, almeno limitatamente alle prestazioni sanitarie erogate gratuitamente.

La nuova direttiva, tuttavia, continua a prevedere, anche con riferimento all'assistenza sanitaria ricevuta "all'epoca in cui al richiedente era stata garantita un'adeguata qualità di vita", la possibilità per gli Stati di esigere il rimborso dei costi relativi[32]. Per preservare la coerenza interna delle due disposizioni ora descritte ed evitarne una lettura contraddittoria, occorre interpretare la possibilità per gli Stati di richiedere il rimborso come riferita ai soli costi delle prestazioni sanitarie che non siano gratuite per i cittadini dello Stato in parola.

Il secondo aspetto innovativo legato all'erogazione dell'assistenza sanitaria riguarda l'esclusione della possibilità, per gli Stati membri, di sospenderla come sanzione per il mancato rispetto, da parte del richiedente, dell'obbligo di essere presente in uno Stato membro particolare. Questa possibilità era

---

[30] "Promote continuity and quality of essential health care, while developing, reinforcing and implementing occupational health and safety measures" costituisce il secondo obiettivo prioritario del *WHO global action plan on promoting the health of refugees and migrants*, 2019-2030, Ginevra, 2024, p.10.

[31] Art. 19, par. 4, co. 2, della direttiva 2024/1346.

[32] *Ivi*, art. 19, par. 5.

stata prefigurata nell'art. 5 della proposta di regolamento presentata nel 2016 per sostituire il regolamento Dublino, ma l'art. 6 del regolamento gestione richiama ora la direttiva accoglienza e fa sempre salvo il rispetto del diritto UE e del diritto internazionale.

La direttiva accoglienza, per parte sua, attraverso il richiamo dell'art. 22 nel par. 2 dell'art. 19, che contiene le disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza e l'assistenza sanitaria, rafforza l'obbligo di assistenza sanitaria in capo agli Stati membri, affermando che attraverso (le condizioni materiali di accoglienza e) l'assistenza sanitaria di cui, appunto, all'art. 22, gli Stati debbono 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".

In base al combinato disposto delle due disposizioni (art. 19, par. 2, e art. 22 della direttiva 2024/1346), dunque, l'obbligo di assistenza sanitaria deve intendersi andare oltre "le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie" di cui all'art. 22, par. 1, che ne costituiscono soltanto la soglia minima[33] (a norma dell'art. 22, par. 1, l'assistenza sanitaria necessaria ricomprende "quanto meno" queste due componenti), ogniqualvolta prestazioni di pronto soccorso e trattamento essenziale delle malattie non bastino a tutelare la salute fisica e mentale dei richiedenti e a rispettarne i diritti conformemente alla Carta.

4. Nel pacchetto di atti normativi che danno vita alla nuova regolamentazione dell'Unione su asilo e immigrazione il diritto alla salute delle persone coinvolte nei flussi migratori non viene in rilievo soltanto nelle disposizioni sull'assistenza sanitaria che gli Stati membri devono assicurare per darvi attuazione[34]. Anche grazie all'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia, la tutela di tale diritto può integrare un requisito per accedere o, al contrario, un motivo per non essere allontanati dall'Unione o trasferiti da uno all'altro dei suoi Stati membri.

Sotto il primo profilo, il riferimento è alla disciplina in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria, oggi contenuta nel regolamento 2024/1350[35]. L'obiettivo che tale atto si propone è quello di istituire un quadro normativo

[33] Che quello di cui all'art. 22 sia lo *standard* minimo di tutela della salute, sufficiente solo allorquando non implichi la violazione della Carta e delle norme internazionali sul diritto alla salute, è ribadito dall'art. 20, par. 10, della direttiva 2024/1346, che nell'ammettere temporaneamente e in casi eccezionali che gli Stati offrano condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle normalmente dovute, ribadisce l'obbligo di assicurare ai richiedenti "l'assistenza sanitaria in conformità dell'art. 22 e un livello di vita conforme al diritto dell'Unione, compresa la Carta, e agli obblighi internazionali".

[34] Di tali norme – essenzialmente l'art. 22 della nuova direttiva accoglienza e l'art. 32 del regolamento qualifiche – si occupa il par. 3.

[35] Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147.

comune per offrire ai più vulnerabili cittadini di Paesi terzi e apolidi, bisognosi di protezione internazionale, delle vie di ingresso legali dell'Unione. Queste sono costituite, alternativamente, dalla procedura di reinsediamento, volta a soddisfare le esigenze annuali di reintegrazione individuate dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), o da procedure di ammissione umanitaria previste dalle legislazioni degli Stati membri.

Destinato – secondo gli auspici della Commissione – a diventare la principale via di accesso legale all'Unione[36], il reinsediamento (così come le procedure nazionali di ammissione per motivi umanitari) prevede l'individuazione delle persone che hanno titolo ad accedere alla procedura direttamente laddove si trovino ospitate temporaneamente dopo essere state sfollate, secondo un apposito piano dell'Unione che la Commissione dovrà pubblicare ogni due anni. Un presupposto necessario è che tali persone, oltre ad avere i requisiti per poter beneficiare della protezione internazionale in una delle sue due forme (diritto di asilo o protezione sussidiaria) o della protezione umanitaria secondo la legislazione di uno Stato membro, presentino un ulteriore requisito, costituito alternativamente da una situazione di particolare vulnerabilità, o da legami familiari con persone legalmente presenti nell'Unione. Tra i gruppi di soggetti vulnerabili elencati nell'art. 5 del regolamento uno riunisce le "persone con esigenze mediche, anche nel caso in cui le terapie salvavita non siano disponibili nel paese verso il quale sono state sfollate con la forza" (art. 5, par. 3, lett. a, v).

L'impossibilità di ottenere cure mediche, non necessariamente salvavita, costituisce, dunque, motivo per essere ammessi nell'Unione europea, dove il diritto alla salute potrà realizzarsi[37]. Inoltre, in presenza di "esigenze mediche immediate" potrà essere attivata un'ammissione di emergenza, non sottoposta al vincolo della provenienza degli interessati dai Paesi determinati dalla Commissione nel piano di reinsediamento e per la quale agli Stati è richiesto di realizzare la procedura per l'ammissione con particolare rapidità[38].

Nelle more dell'entrata in vigore del pacchetto di riforma, la Corte di giustizia aveva già ritenuto che il rischio effettivo di venire privati intenzionalmente delle cure necessarie costituisca motivo per il riconoscimento dello *status* di protezione sussidiaria. In particolare, il caso riguardava un richiedente le cui condizioni di salute fisica e mentale avrebbero potuto deteriorarsi gravemente e sfociare in intenti suicidari nell'ipotesi di ritorno nel Paese d'origine, in ragione di un trauma derivante dagli atti di tortura ivi subiti, qualora gli fossero state negate cure adeguate[39].

[36] Si veda il considerando 26 del regolamento.

[37] Anche se non menzionate espressamente, esigenze mediche sottostanno all'individuazione della maggioranza degli altri gruppi di soggetti vulnerabili, quali le "donne e ragazze a rischio", le "persone sopravvissute a violenze o torture, anche inflitte per motivi di genere o di orientamento", le "persone con disabilità" (art. 5, par. 3, lett. a, i, iii e vi).

[38] Cfr. l'art. 2, par. 4, e l'art. 8, par. 5.

[39] Si veda la sentenza della Corte di giustizia (GS) del 24 aprile 2018, causa C-353/16, *M.P.* c. *Secretary of State for the Home Department*.

Una volta reinsediati o ammessi nell'Unione per motivi umanitari, ai migranti e ai loro familiari dovrà essere consentito l'accesso all'assistenza sanitaria prevista dal regolamento qualifiche qualora venga loro riconosciuto uno *status* di protezione internazionale (art. 9, par. 15) o, in difetto, una tutela equivalente (cfr. il par. 17 dello stesso articolo).

Il principio contenuto nella seconda frase dell'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui "(n)ella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana" trova attuazione nella previsione che il sostegno finanziario aggiuntivo riconosciuto dall'Unione a uno Stato membro a fronte dell'ammissione umanitaria o procedura nazionale di reinsediamento sia portato da 6000 a 8000 euro per persona qualora riguardi "persone con esigenze mediche che possono essere affrontate solo tramite ammissione umanitaria" (art. 14, par. 3, lett. c)[40]. Il maggiore contributo dell'Unione, potendo coprire almeno in parte i prevedibili costi delle cure, dovrebbe incentivare gli Stati membri ad ammettere persone bisognose d'assistenza sanitaria.

Il regolamento sul reinsediamento, nella parte in cui stabilisce l'obbligo di procedere a una preventiva valutazione dell'idoneità a viaggiare delle persone potenzialmente eligibili per le procedure di ammissione nell'Unione (si veda l'art. 9, paragrafi 21 e 25), ci introduce al tema della rilevanza del diritto alla salute in occasione del trasferimento delle persone migranti. Fondamentale, a questo proposito, è l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia, che ha incrementato il livello di tutela dei migranti sia in occasione degli spostamenti verso uno Stato membro diverso (ricollocamento) o un Paese terzo (rimpatrio) dove il loro diritto fondamentale alla salute rischierebbe di essere violato, sia quando il viaggio in sé potrebbe aggravarne le condizioni di salute. Si tratta di un filone giurisprudenziale che fa perno sull'interpretazione dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali, a sua volta condotta dalla Corte richiamandosi all'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito Corte EDU) all'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

La giurisprudenza in esame prende avvio dai casi in cui la Corte si è fatta carico di tutelare le persone migranti da una loro possibile esposizione a trattamenti inumani e degradanti derivanti dal trasferimento in Stati membri "in cui si abbia motivo di temere seriamente che sussistano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti

[40] L'esigenza di un'assistenza sanitaria mirata caratterizza anche le altre ipotesi in cui l'ammissione umanitaria viene incentivata con l'incremento della dotazione finanziaria, trattandosi di "donne e minori a rischio"; "minori non accompagnati" e "persone che necessitano di ammissione umanitaria per ragioni di protezione giuridica o fisica, comprese le vittime di violenza o tortura" (cfr. art. 14, par. 3, lettere a, b, d).

asilo" tali da integrare la fattispecie vietata dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali[41].

Questa linea interpretativa – che già implicitamente tende ad assicurare l'effettività dell'assistenza sanitaria, in quanto la stessa è inclusa nelle condizioni di accoglienza – è stata ulteriormente sviluppata dalla Corte con specifico riferimento alla tutela della salute dei migranti[42]. Nella sentenza *C.K.* e *a.* c. *Republika Slovenija*[43] la Corte ha ritenuto che il trasferimento di un migrante in gravi condizioni di salute verso un altro Stato possa integrare di per sé un trattamento inumano o degradante. Nella specie, si trattava del trasferimento dalla Slovacchia alla Croazia di una signora che dopo una gravidanza a rischio soffriva di una depressione *post partum* manifestatasi anche con reiterate tendenze suicide. Secondo la Corte, qualora il trasferimento di una persona affetta da un disturbo fisico o mentale particolarmente grave comporti il rischio reale e acclarato di un deterioramento significativo e irrimediabile dello stato di salute dell'interessato, lo stesso trasferimento costituisce di per sé un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta[44].

In simili circostanze, le autorità dello Stato membro, inclusi gli organi giudiziari, devono valutare il rischio per la salute del richiedente ed "eliminare qualsivoglia dubbio serio relativo all'impatto del trasferimento" sul suo stato di salute, adottando le precauzioni necessarie affinché questo si svolga in condizioni che consentano di tutelarlo in modo adeguato e sufficiente[45]. Qualora ciò non basti a escludere il rischio reale di un aggravamento significativo e

---

[41] Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, cause C-411 e 493/10, *N.S.* e *a.*, punti da 86 a 94 e 106.

[42] Anche questo sviluppo trova un precedente nella giurisprudenza della Corte EDU che, nella decisione della Grande Camera nel caso *Paposhvili*, precisa le condizioni al ricorrere delle quali l'allontanamento di una persona in serie condizioni fisiche o mentali costituisce violazione dell'art. 3 CEDU. In particolare, essa esplicita quali siano i casi "veramente eccezionali" oltre a quello di un rischio di morte imminente, al ricorrere dei quali non si possa dare luogo all'espulsione. Ciò "should be understood to refer to situations involving the removal of a seriously ill person in which substantial grounds have been shown for believing that he or she, although not at imminent risk of dying, would face a real risk, on account of the absence of appropriate treatment in the receiving country or the lack of access to such treatment, of being exposed to a *serious, rapid and irreversible decline* in his or her state of health resulting in intense suffering or to a significant reduction in life expectancy" (enfasi aggiunta). Cfr. Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2016, appl. 41738/10, *Paposhvili* c. *Belgium*, par. 183.

[43] Corte di giustizia, sentenza 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU.

[44] Per un commento più ampio cfr. C. Gulotta, *op. cit*., p. 756 ss.

[45] Tra le precauzioni enumerate dalla Corte e volte a garantire che il richiedente asilo interessato riceva cure sanitarie durante il trasporto e in esito ad esso rientrano: l'accompagnamento del richiedente asilo durante il trasporto da parte di personale medico adeguato; la messa a sua disposizione del materiale, delle risorse e dei medicinali necessari a prevenire qualsivoglia aggravamento delle sue condizioni di salute, così come qualsivoglia suo atto di violenza verso se stesso o terzi; la comunicazione allo Stato competente delle informazioni relative alla salute dell'interessato, in modo che gli possano essere apportate le cure sanitarie urgenti indispensabili alla tutela dei suoi interessi vitali al momento stesso dell'arrivo.

irrimediabile dello stato di salute del richiedente, la procedura di trasferimento dovrà essere sospesa per il tempo necessario[46].

Dalla sentenza emerge l'indicazione per una maggiore effettività della tutela della salute da accordarsi ai richiedenti asilo, che deve essere garantita anche durante gli eventuali trasferimenti ai quali gli stessi siano sottoposti ed anche a costo di una sospensione delle procedure.

La tappa successiva dell'evoluzione giurisprudenziale in esame è costituita dalla sentenza *Cannabis terapeutica* del 2022[47], con la quale la Corte afferma l'inammissibilità di una decisione di rimpatrio o di un provvedimento di allontanamento che esponga un migrante irregolare, affetto da una grave malattia, non al rischio di un peggioramento di questa, bensì al rischio, distinto, di vedere aumentare in modo significativo il proprio dolore. È la sofferenza in sé, qualora risulti da un'espulsione di cui le autorità possano essere ritenute responsabili e raggiunga la soglia di gravità indicata nella sentenza *Paposhvili*[48], a poter integrare gli estremi del trattamento inumano e degradante, contrario alla dignità dell'uomo e in quanto tale vietato dall'art. 3 CEDU e dagli articoli 1, 4 e 19, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali. La soglia di gravità rilevante viene identificata dalla Corte nell'esposizione al rischio reale che il dolore aumenti "in modo rapido, significativo e irrimediabile" (si vedano i punti da 70 a 72 della sentenza). Di tali requisiti la Corte dà un'interpretazione non rigida, improntata a un bilanciamento tra il tempo in cui il dolore può iniziare a manifestarsi e la crescente intensità dello stesso (punti 73-75).

Dal punto di vista normativo, la direttiva del 2008 sui rimpatri[49] prevede espressamente che nell'applicarla gli Stati membri debbano tenere in debita considerazione le condizioni di salute dei cittadini dei Paesi terzi interessati (art. 5, lett. c). Questo obbligo di carattere generale viene precisato con riferimento alle specifiche fasi della procedura.

Innanzitutto, durante i periodi di attesa della partenza volontaria o dell'allontanamento devono essere assicurati le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie, tenendo conto delle esigenze particolari delle persone vulnerabili (art. 14, par. 1, lettere b, d). La necessità di tutelare

---

[46] Eventualmente lo Stato membro richiedente, qualora ritenga che una sospensione di lunga durata della procedura rischierebbe di aggravare lo stato dell'interessato, potrebbe scegliere di esaminare esso stesso la domanda di quest'ultimo facendo uso della "clausola discrezionale" prevista dall'art. 17, par. 1, del regolamento 604/2013.

[47] Corte di giustizia, sentenza 22 novembre 2022, causa C-69/21, *X* c. *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Cannabis terapeutica)*.

[48] Si veda il par. 183 della sentenza Paposhvili riportato *supra* in nota e le considerazioni a commento di V. Oddi, *L'estensione del diritto alla salute nella giurisprudenza di Lussemburgo*, in *Sistema Penale*, 13 gennaio 2023, reperibile *online*.

[49] Direttiva n. 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

la salute delle persone coinvolte nelle procedure di rimpatrio può comportare per gli Stati membri l'obbligo di rinviare l'allontanamento in considerazione delle condizioni fisiche o mentali degli interessati, così come quando l'allontanamento, esponendoli al rischio di trattamenti inumani o degradanti nel paese di destinazione, integrerebbe una violazione del principio di *non refoulement* (cfr. art. 8, par. 1, lett. a, e par. 2, lett. a). La giurisprudenza della Corte di giustizia sopra citata ha reso esplicite le condizioni in cui può ravvisarsi una simile ipotesi. Infine, la direttiva ribadisce che le garanzie in materia di assistenza sanitaria stabilite dall'art. 14 – attenzione alle persone vulnerabili e prestazioni sanitarie d'urgenza e trattamento essenziale delle malattie – devono essere assicurate anche nel corso di un eventuale trattenimento (art. 16).

Sulla disciplina del rimpatrio, con specifico riferimento alla salute delle persone migranti coinvolte nella procedura, il pacchetto di riforma entrato in vigore nel maggio 2024 ha inciso limitatamente.

Il regolamento 2024/1349[50] sui rimpatri alla frontiera esprime, nel considerando 9, il disegno di una integrazione della nuova disciplina con quella di cui alla direttiva del 2008 su aspetti che non tratta direttamente, tra cui il principio di *non refoulement*, la vita familiare e lo stato di salute, l'allontanamento, le garanzie in attesa di rimpatrio, le condizioni di trattenimento. Con riferimento alla fase più innovativa introdotta dal regolamento, vale a dire i periodi in cui gli Stati membri "esigono" che i cittadini dei paesi terzi ai quali sia stata negata l'ammissione "soggiornino" in un "luogo sito alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito" o, "(q)ualora non sia(no) in grado di accogliere la persona in uno di tali luoghi", sul loro territorio, il regolamento prevede che le "condizioni in tali luoghi soddisfano norme equivalenti a quelle relative alle condizioni materiali di accoglienza e di assistenza sanitaria in conformità degli articoli 19 e 20 della direttiva (UE) 2024/1346". Il diritto all'assistenza sanitaria prevista dalla direttiva accoglienza viene giustificato ricordando che nel periodo trascorso in tali luoghi le persone interessate "sono ancora considerate richiedenti" (art. 4, par. 2).

Nel marzo 2025 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento con l'obiettivo di introdurre una disciplina sul rimpatrio comune a tutti gli Stati membri[51]. A un primo esame, l'impatto della proposta – che, qualora approvata, porterebbe all'abrogazione della direttiva del 2008 – sulla tutela della salute delle persone coinvolte nella procedura di rimpatrio appare difficile da decifrare. Mentre si conferma che l'assistenza sanitaria dovuta resta

[50] Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148.

[51] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2025, che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio, COM(2025)101 final.

costituita dalle prestazioni sanitarie d'urgenza e dal trattamento essenziale delle malattie (sia prima dell'allontanamento, sia durante l'eventuale trattenimento), il riferimento testuale alla salute viene assorbito in una più generica clausola di rispetto del diritto dell'Unione, del diritto internazionale e dei diritti umani (così il nuovo testo dell'art. 5) o, per quanto riguarda il possibile rinvio dell'allontanamento, in un comprensivo riferimento "alle circostanze specifiche del caso individuale" di cui tener conto (art. 14 della proposta). Questa minore enfasi sulla tutela della salute potrebbe essere controbilanciata dall'introduzione del nuovo meccanismo di monitoraggio dell'allontanamento previsto dall'art. 15 della proposta, che sembra recepire le indicazioni della Corte di giustizia nel caso *C.K.*[52], nella parte in cui richiede l'effettuazione di una valutazione dei rischi. Ma la valutazione del rischio per la salute dell'interessato è prevista solo ai fini di una selezione dei casi da sottoporre a monitoraggio del rispetto dei diritti umani durante le operazioni di allontanamento e l'efficacia del meccanismo prefigurato dipenderà ampiamente dalle effettive competenze in materia di diritti fondamentali, capacità operativa e indipendenza dell'ente incaricato del monitoraggio.

5. L'analisi delle disposizioni sull'assistenza sanitaria a cui le persone migranti avranno diritto e sulla rilevanza del loro stato di salute nell'ambito delle procedure di ammissione e allontanamento dall'Unione secondo il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, consente di svolgere qualche considerazione sulla conformità della disciplina descritta rispetto alla realizzazione del diritto alla salute come diritto dell'uomo.

In quanto tale, il diritto alla salute è contemplato dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, che lo definisce come "the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health"[53], trova tutela indirettamente da parte della CEDU attraverso gli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare)[54] ed è contemplato dall'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In base all'ultima disposizione citata: "Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana".

---

[52] Si veda *supra*, note 43 e 44 e testo corrispondente.

[53] *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), 16 dicembre 1966, art. 12.

[54] Sull'indiretta tutela che la CEDU offre al diritto alla salute cfr. G. Palmisano, *L'obbligo dello Stato di tutelare il diritto alla salute ai sensi della Carta sociale europea*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, *Atti del XXI Convegno della Società italiana di diritto internazionale*, Napoli, 2017, p. 189.

Sebbene tutti gli Stati UE aderiscano a entrambe le citate convenzioni internazionali e benché l'art. 35 della Carta riconosca la titolarità del diritto alla salute in capo a "ogni persona", lo stesso gode nell'Unione[55] di una tutela differenziata in relazione allo *status* di ciascun individuo. In particolare, la tutela è massima nei confronti dei cittadini degli Stati membri mentre, per i cittadini di Stati terzi e per gli apolidi, è più estesa per i titolari di protezione internazionale e si riduce nei confronti dei richiedenti protezione e dei migranti irregolari secondo quanto disposto dalle disposizioni sopra esaminate.

La nuova disciplina su asilo e migrazione rappresenta per diversi aspetti un passo avanti verso una più ampia tutela del diritto alla salute delle diverse categorie di cittadini di Stati terzi e apolidi. Rimangono, tuttavia, alcune lacune che risulta particolarmente difficile giustificare nei tempi presenti. Mi riferisco in primo luogo alla mancata estensione della copertura vaccinale a tutte le persone coinvolte nei flussi migratori verso l'Unione. Dopo la pandemia da Covid-19, l'inadeguatezza della disciplina dell'Unione su questo punto – già peraltro criticata in quanto in contrasto con la lettera dell'art. 35 della Carta, che riconosce il diritto alla prevenzione vaccinale a "ogni persona"[56] – appare del tutto inidonea a realizzare il duplice obiettivo delle disposizioni del Nuovo Patto in materia di salute, costituito, insieme, dalla protezione della salute delle persone migranti e dalla tutela della sanità pubblica all'interno del territorio degli Stati membri[57].

Senza sottovalutare l'importanza dell'estensione della tutela vaccinale ai migranti di minore età, ricompresa nell'equiparazione degli stessi ai cittadini minorenni, va osservato che l'Organizzazione mondiale della sanità espressamente ricomprende tra le componenti essenziali del diritto alla salute la vaccinazione *degli adulti*, insieme alla "provision of health promotion, disease prevention, timely diagnosis and treatment, rehabilitation and palliative services for acute, chronic and infectious diseases, injuries, mental and behavioural disorders, and sexual and reproductive health care services for women"[58].

Di tutte le menzionate componenti, pertanto, dovrebbe essere assicurato il riconoscimento anche alle persone migranti secondo un principio di parità di trattamento rispetto ai cittadini.

---

[55] Sul diritto alla salute nell'Unione si veda l'ampio studio di V. Salvatore, *Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato – Unione europea*, EPRS, PE 698.827, dicembre 2021.

[56] La portata soggettiva dell'art. 35, tuttavia, è stata ritenuta "*unclear*" dalla dottrina (cfr. D. Biswas, B. Toebes, A. Hjern, H. Ascher, M. Norredam, *Access to health care for undocumented migrants from a human rights perspective: A comparative study of Denmark, Sweden and the Netherlands*, in *Health and Human Rights*, 2012, p. 9). Per un approfondimento di questo aspetto si rinvia a C. Gulotta, *op. cit*., p. 748 ss. e relative note.

[57] Cfr. il considerando 46 della direttiva accoglienza: "Per rispondere alle preoccupazioni di sanità pubblica per quanto riguarda la prevenzione delle malattie e la tutela della salute dei richiedenti, l'accesso dei richiedenti alle cure sanitarie dovrebbe comprendere anche trattamenti medici a carattere preventivo, come le vaccinazioni".

[58] Organizzazione mondiale della sanità, *WHO global action plan*, cit., p. 9.

Per quanto attiene ai servizi in materia di salute sessuale e riproduttiva, la loro inclusione nel trattamento sanitario riconosciuto ai richiedenti protezione ai sensi dell'art. 22 della nuova direttiva accoglienza interviene su una grave lacuna nella tutela del diritto alla salute in quanto diritto fondamentale. La salute sessuale e riproduttiva è, infatti, parte integrante del diritto alla salute garantito dall'art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali[59]. Una piena realizzazione di questa particolare dimensione del diritto alla salute richiederebbe, tuttavia, il riconoscimento anche di servizi di tipo preventivo e informativo, rivolti in particolare alle donne e agli adolescenti[60] e non la limitazione, fortemente restrittiva, al solo trattamento di problemi fisici gravi già insorti. Si rileva, inoltre, che ai migranti coinvolti negli accertamenti alla frontiera di cui al regolamento 2024/1356, l'assistenza in materia di salute sessuale e riproduttiva non è riconosciuta neppure nella forma limitata di cui all'art. 22 della direttiva accoglienza. Tale norma, infatti, considera l'assistenza in materia di salute sessuale e riproduttiva come una componente dell'assistenza sanitaria necessaria, che va ad aggiungersi alle prestazioni sanitarie d'urgenza e al trattamento essenziale delle malattie. Questa componente non è richiamata dall'art. 12 del regolamento 2024/1356, in base al quale "(i)cittadini di paesi terzi sottoposti agli accertamenti di cui agli articoli 5 e 7 hanno accesso a prestazioni sanitarie d'urgenza e al trattamento essenziale delle malattie"[61].

Assumendo uno sguardo più comprensivo, rivolto al complesso della disciplina analizzata, può ritenersi che l'*assistenza sanitaria necessaria*, di cui all'art. 22 della direttiva accoglienza abbia, in base al Nuovo Patto su migrazione e asilo, un contenuto più ampio. Per dare continuità all'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia che ha progressivamente esteso l'applicazione del trattamento sanitario dei richiedenti protezione, quale *standard* minimo di tutela della salute per le persone migranti, anche irregolari, presenti nel territorio dell'Unione, i riferimenti alle prestazioni sanitarie d'urgenza e al trattamento essenziale delle malattie contenuti nella nuova disciplina avrebbero dovuto richiamare, invece, l'"assistenza sanitaria necessaria".

Nel Nuovo Patto si celano, inoltre, delle insidie che rischiano di indebolire fortemente se non di annullare la maggior tutela formalmente riconosciuta alla salute dei migranti dalle disposizioni analizzate. Come già rilevato, le nuove procedure di frontiera portano, invero, alla creazione di situazioni nelle quali il diritto alla salute – fisica e psichica – delle persone migranti viene fortemente messo a rischio. La prefigurata permanenza dei migranti in luoghi fittiziamente esclusi dal territorio degli Stati membri solleva perplessità non

[59] Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: *The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, 2000, p. 3.

[60] *Ivi*, par. 11 e par. 37, rispettivamente a p. 3 e p. 13

[61] Regolamento 2024/1356, art. 12, par.1, ultima frase.

soltanto sugli effetti che la segregazione negli stessi potrà causare sulla salute psichica[62] delle persone interessate, ma anche sulla effettività dell'assistenza sanitaria che, in base alle norme, dovrebbe essere loro riconosciuta[63].

Perplessità analoghe sorgono con riguardo alla nuova disciplina proposta per il rimpatrio. Rispetto a quest'ultima, l'impressione è che – pur permanendo formalmente invariato lo *standard* di tutela della salute delle persone coinvolte nelle procedure di rimpatrio (prestazioni sanitarie d'urgenza e trattamento essenziale delle malattie) da interpretarsi, per motivi di coerenza interna del pacchetto su asilo e immigrazione che la proposta viene a completare, in base all'art. 22 della nuova direttiva accoglienza – con l'entrata in vigore della nuova regolamentazione la tutela della salute delle persone interessate non risulterà rafforzata.

L'estensione del concetto di "Paese di rimpatrio" sino a ricomprendere un Paese terzo che non abbia nessun legame di cittadinanza, dimora temporanea anche solo per motivi di transito con il migrante, ma che lo accetti in esecuzione di un accordo o intesa con lo Stato membro in cui lo stesso si trova "irregolarmente", costituisce un peggioramento della disciplina attuale idoneo a interferire anche con il diritto alla salute inteso nella sua dimensione di diritto fondamentale. Se, infatti, una simile ipotesi viola certamente la dignità della persona e il diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, il fatto di sapersi destinato a un Paese ignoto, di cui probabilmente non si condividono né la cultura, né la lingua, espone ad una situazione di insicurezza, spaesamento e paura, incompatibile con la realizzazione della salute come "(a) state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity", secondo la definizione che ne dà la Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità[64].

È in questo rapporto tra norme positive redatte in pressoché formale conformità al quadro internazionale ed europeo di tutela dei diritti umani e una struttura complessiva del Patto su asilo e migrazione fortemente securitario, che dovrà indagarsi il reale impatto della nuova disciplina europea sul diritto alla salute delle persone coinvolte nei flussi migratori verso l'Unione.

---

[62] A conferma dell'effetto deteriore che la permanenza presso i centri di trattenimento produce sulla salute mentale delle persone migranti, facendo registrare un aumento di oltre il 70% dei disturbi rispetto al resto della popolazione, cfr. M. von Werthern, K. Robjant, Z. Chui, R. Schon, L. Ottisova, C. Mason, C. Katona, *The impact of immigration detention on mental health: A systematic review*, in *BMC Psychiatry*, 2018, reperibile *online*.

[63] Secondo il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie "(…) several reception centres may be located away from large urban areas where most healthcare resources are usually located, which can further hamper access to health care". Cfr. European Centre for Disease Prevention and Control, *Guidance on infection prevention and control of coronavirus disease (COVID-19) in migrant and refugee reception and detention centres in the EU/EEA and the United Kingdom*, giugno 2020, p. 3.

[64] Cfr. il Preambolo della Costituzione del 1946, come successivamente emendata, reperibile *online*.

6. L'art. 22 della nuova direttiva accoglienza riduce il divario di tutela sanitaria attualmente previsto dalla normativa dell'Unione tra richiedenti e beneficiari di protezione internazionale. Si tratta di un passo che va nella direzione del riconoscimento della natura fondamentale del diritto alla salute e che esprime l'intento del legislatore della riforma di assicurare alla salute umana quel "livello elevato di protezione" imposto dalla Carta dei diritti fondamentali nella seconda frase dell'art. 35.

Tuttavia, la disposizione citata riferisce espressamente la richiesta di tutela elevata della salute non soltanto alla fase di definizione delle politiche dell'Unione, ma anche all'attuazione delle stesse. Al di là delle lacune di protezione sopra segnalate[65], è sotto questo profilo che l'assistenza sanitaria alle persone migranti negli Stati membri dell'Unione rischia di mantenersi al di sotto del livello adeguato.

Uno studio commissionato dal Parlamento europeo su salute e migrazione ha consentito di accertare come già nel 2021, quindi prima che ciò fosse imposto dall'avvio dell'applicazione del pacchetto di riforma del diritto europeo su migrazione e asilo, in diversi Stati membri le prestazioni mediche formalmente accessibili ai richiedenti protezione già superavano quelle attualmente dovute in base all'art. 19 della direttiva 2013/33[66]. Ciononostante, anche in tali Stati si riscontrano gravi problemi nella fruizione concreta dei servizi sanitari, per una serie di motivi diversi che possono ricondursi a due principali: la scarsità di risorse economiche investite e di personale adeguatamente formato, che risultano pesare in modo sproporzionato sulle persone migranti rispetto al resto della popolazione.

Entrambi i motivi trovano spiegazione nella volontà politica di molti governi di impegnarsi sulla prevenzione e sul contenimento dei flussi migratori diretti verso l'Europa piuttosto che sulla costruzione di un modello di reale gestione a fini di integrazione o addirittura di inclusione delle persone migranti[67].

Il convegno sapientemente costruito a Bari a fine aprile 2025, da cui questo scritto trae origine, ha fatto emergere come il quadro normativo positivo, per quanto ricostruito e analizzato con scrupolo, non costituisca una base sufficiente da cui partire per ragionare sull'esistente ed elaborare proposte. Gli interventi di operatori delle istituzioni europee e nazionali hanno riportato

---

[65] Si rinvia, al riguardo, al paragrafo precedente.

[66] C. Woollard, J. Liebl et al., *Reception Conditions Across the EU*, PE 755.908, novembre 2023, p. 66 ss. Per il caso italiano cfr.: A. Di Napoli, M. Ventura, T. Spadea et al., *Barriers to Accessing Primary Care and Appropriateness of Healthcare Among Immigrants in Italy*, in *Frontiers in Public Health*, 2022, reperibile *online*. Si veda, inoltre, lo studio promosso dal Parlamento europeo a cura di M. Luciani, *Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato – Italia*, EPRS, PE 698.893, gennaio 2022.

[67] Sulla distinzione tra integrazione e inclusione si vedano le considerazioni svolte da Palmisano nella sua relazione al Convegno di Bari del 22 aprile 2025.

l'attenzione sul divario tra il quadro teorico e la situazione reale di attuazione dello stesso.

In considerazione di ciò, l'ottimismo che potrebbe ingenerare l'insistenza (peraltro retorica)[68] sul necessario rispetto dei diritti fondamentali che percorre come un *fil rouge* gli strumenti normativi del pacchetto dell'Unione su migrazione e asilo trova un immediato temperamento nella lettura di documenti politici come la lettera di presentazione del Patto della Presidente della Commissione europea del giugno 2024 e la lettera aperta della Presidente del Consiglio italiana e di altri otto *leader* europei del maggio 2025.

Nella prima, l'enfasi è posta sull'incremento degli allontanamenti più che nel successo dell'integrazione, e nella cooperazione con gli Stati terzi, in particolare quelli del Mediterraneo quali la Libia, con la quale – riferisce la von der Leyen – "We are working on alternatives to detention *for women and children*"[69], implicando evidentemente che la detenzione per i migranti di sesso maschile non è neppure in discussione, con buona pace delle limitazioni al trattenimento previste dalla disciplina dell'Unione.

Quanto alla seconda, si tratta di un inquietante invito alla Corte di Strasburgo a rivedere l'interpretazione data alla CEDU, in quanto non più adeguata a tempi di forte pressione migratoria e tale da ostacolare la "deportazione" di migranti che abbiano commesso un reato, ciò che viene considerato un indebito impedimento all'esercizio della sovranità nazionale[70].

Date queste premesse, è lecito nutrire qualche timore sulla volontà politica, per lo meno di un numero non trascurabile di Stati membri, di considerare una priorità l'armonizzazione delle procedure di accoglienza e dell'assistenza sanitaria da riconoscersi a beneficiari e richiedenti protezione, secondo le indicazioni contenute nel Piano di attuazione presentato dalla Commissione nel giugno 2024. In base a questo, "(g)li Stati membri dovranno garantire la capacità di fornire un accesso sufficiente e adattato all'assistenza sanitaria fisica e mentale", nonché "personale sufficiente e adeguatamente formato in materia

---

[68] Superfluo osservare, ad esempio, che anche in difetto dell'art. 5 della proposta di regolamento sul rimpatrio, gli Stati membri sarebbero già tenuti, in sede di applicazione dello stesso, ad agire "nel pieno rispetto" della "Carta, del pertinente diritto internazionale, degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento, e dei diritti fondamentali".

[69] Il testo integrale del documento può essere letto al seguente link: https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2024/06/Letter-from-President-von-der-Leyen-to-EU-leaders-on-migration-EUCO-June-2024.pdf.

[70] Se ne veda il testo all'indirizzo: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf. Sull'importanza politica del documento, che manifesta il desiderio dei nove Governi firmatari (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia, oltre all'Italia e alla Danimarca), "di difendere la propria sicurezza interna in un contesto geopolitico sempre più instabile, e di farlo anche anteponendo quelle che si ritengono essere delle imprescindibili esigenze securitarie rispetto alla tutela dei diritti umani, soprattutto di chi sia percepito come sbagliato" si veda L. Acconciamessa, *L'interpretazione della Cedu, tra universalismo, volontà degli Stati parte e indipendenza della Corte di Strasburgo: la "lettera aperta" del 22 maggio 2025*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2025.

di accoglienza e accesso ai servizi (quali interpreti, traduttori, assistenti sociali, personale medico, anche nel settore della salute mentale, e funzionari per la protezione dei minori)"[71]. Ciò implica avviare un processo di valutazione delle capacità esistenti, l'individuazione delle carenze e delle necessità di assunzione, l'organizzazione di servizi di formazione adeguati.

Con riferimento al nono dei dieci elementi costitutivi del Piano, intitolato alle "Nuove garanzie per i richiedenti protezione internazionale e le persone vulnerabili e monitoraggio potenziato dei diritti fondamentali" la Commissione chiede agli Stati membri di impegnarsi in un riconoscimento precoce delle vulnerabilità in modo da poter assicurare "garanzie in caso di grave rischio per la salute fisica o mentale" dei migranti, precisando che "qualora il trattenimento di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari metta gravemente a rischio la loro salute fisica e mentale, tali richiedenti non possono essere trattenuti"[72]. Analogamente, il piano della Commissione chiarisce che gli Stati membri dovranno garantire che siano predisposte le procedure amministrative necessarie per non applicare o cessare di applicare la procedura di frontiera ai richiedenti con esigenze procedurali e di accoglienza particolari che non possono essere soddisfatte in tale procedura, "anche se giustificato da motivi di salute"[73].

Nell'attesa di poter esaminare i piani nazionali di attuazione del Patto e di poter, quindi, esprimere una prima valutazione sull'impatto delle misure legislative e amministrative previste dai singoli Stati rispetto alla realizzazione del diritto fondamentale alla salute delle persone migranti[74], sono le corti a fornire da subito concreti strumenti per rafforzarne la tutela. Nella sentenza *Kinsa* del 3 giugno 2025, la Grande Sezione della Corte di giustizia ha colto l'occasione offerta dall'arresto e dall'incriminazione per favoreggiamento dell'ingresso illegale nel territorio italiano di una cittadina straniera che esercitava il suo dovere di tutore legale della figlia e della nipote orfana, entrambe minori, portandole con sé nel paese dove intendeva chiedere protezione, per ribadire l'importante principio relativo al limite del rispetto dei diritti umani nell'attuazione del diritto dell'Unione[75].

---

[71] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 12 giugno 2024, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024)251 final, p. 19.

[72] *Ivi*, p. 40.

[73] *Ivi*, p. 43.

[74] Il fatto che molti dei piani nazionali di attuazione non siano ancora stati pubblicati, nonostante il termine per la loro presentazione alla Commissione sia scaduto nel dicembre dello scorso anno e l'opacità del procedimento di stesura degli stessi, non costituiscono un segnale rassicurante: cfr. la lettera aperta delle associazioni che si occupano di migrazione alla Commissione europea, *Access to the national plans for implementing the European Pact on Migration and Asylum*, reperibile all'indirizzo https://migreurop.org/article3343.html#nb1.

[75] Corte di giustizia, sentenza del 3 giugno 2025, causa C-460/23, *Kinsa*, punti 68-72.

L'affermazione secondo cui "in sede di attuazione delle misure di recepimento di una direttiva, le autorità e i giudici degli Stati membri sono tenuti non solo a interpretare il loro diritto nazionale conformemente a tale direttiva, ma anche a fare in modo di non basarsi su un'interpretazione della stessa che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione o con gli altri principi generali riconosciuti in detto ordinamento giuridico"[76], vale senz'altro con riferimento a regolamenti che necessitano di consistenti interventi, anche legislativi, statali per potere esplicare i propri effetti.

Nei punti da 69 a 72 della sentenza citata, la Corte sembra voler indicare agli Stati membri come dovranno dare applicazione al pacchetto di regolamenti e alla direttiva che riformano il sistema comune europeo di migrazione e asilo, ma anche chiarire che, in ogni caso, gli articoli della Carta – nella specie gli articoli 7 e 24 – hanno la forza per assicurare direttamente tale tutela potendo essere applicati dal giudice nazionale in luogo di una eventuale normativa interna non conforme.

Nella ricordata sentenza *Cannabis terapeutica* proprio l'art. 7 della Carta è servito alla Corte per dare copertura al diritto alla salute in un caso di applicazione della direttiva sul rimpatrio[77] e ad affermare il principio secondo cui "le cure mediche di cui un cittadino di un paese terzo fruisce nel territorio di uno Stato membro, anche se il suo soggiorno è irregolare, fanno parte della vita privata di quest'ultimo (…)", in quanto "l'integrità fisica e mentale di una persona partecipa alla sua realizzazione personale" (cfr. i punti 93 e 94 della sentenza). Può ritenersi che, come gli articoli 7 e 24, anche l'art. 35 della Carta possa essere oggetto di applicazione diretta da parte dei giudici nazionali, assicurando in tal modo l'accesso alla prevenzione sanitaria e alle cure mediche "alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali" ad ogni persona, inclusi i migranti in situazioni di irregolarità. Si realizzerebbe, in tal modo, l'universalità della tutela della salute quanto meno all'interno dei singoli Stati membri, pur in assenza di un'adeguata armonizzazione della tutela sanitaria a livello di Unione[78].

Il messaggio della Corte di giustizia sull'idoneità delle norme sui diritti umani ad assicurare direttamente tutela ai singoli è stato ribadito in un'importante decisione della nostra Corte costituzionale del 9 giugno di quest'anno[79]. Nell'invocare l'intervento del legislatore per disciplinare le modalità del trattenimento nei CPR (centri per il rimpatrio) in modo che siano garantiti i diritti

[76] *Ivi*, punto 69.

[77] Cfr. punti 89 ss.

[78] Sull'assenza nel Nuovo Patto di sforzi sufficienti per l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri sul trattamento sanitario delle persone migranti si vedano le critiche e gli interventi suggeriti da A. Farina, D. Zjalic, F. Fama et al., *Integrating Health into European Union Migrant and Asylum Pact: A call to action*, in *The Lancet Regional Health – Europe*, 9 ottobre 2024, reperibile *online*.

[79] Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 9 giugno 2025, depositata il 3 luglio 2025.

fondamentali delle persone trattenute, la Corte ha ribadito l'insufficienza di una direttiva ministeriale a stabilire "le procedure per l'accertamento delle condizioni di salute e l'assistenza medica". In particolare, "l'ineludibile dovere (del legislatore) di introdurre 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" riguarda specificamente anche l'"erogazione del servizio sanitario"[80].

Nelle more del necessario intervento legislativo, la Corte chiarisce che i diritti fondamentali delle persone migranti trattenute – tra questi il diritto alla salute – potranno trovare tutela attivando gli strumenti generali previsti dall'ordinamento, in particolare quello risarcitorio di cui all'art. 2043 cod. civ. e il procedimento *ex* art. 700 cod. proc. civ., qualora si renda necessario intervenire con urgenza per porre fine a una violazione. Quest'ultima ipotesi si è verificata nel caso deciso dal Tribunale di Roma il 25 luglio 2025[81]. Di fronte a una situazione di persistente violazione del diritto fondamentale alla salute del ricorrente, che dopo essere stato trasferito nel CPR di Gijader e sottoposto a terapia farmacologica con psicofarmaci in assenza di diagnosi psichiatrica, stava subendo un netto e continuo peggioramento delle proprie condizioni di salute, il giudice ne ha disposto l'immediata liberazione. Si tratta di un caso emblematico, che in tempi in cui istanze securitarie sembrano poter pregiudicare diritti non negoziabili quale il diritto alla salute delle persone coinvolte in contesti migratori, conferma quanto l'opera del giudice nazionale sia essenziale per l'attuazione del diritto internazionale e del diritto dell'Unione e così, in prospettiva, per garantire che, nell'applicazione da parte degli Stati membri, il Nuovo Patto non tradisca gli alti valori che caratterizzano da sempre la civiltà europea.

Abstract ENG

Migrants' Health Between EU Law and Human Rights Protection

The study aims to analyze the New Pact on Immigration and Asylum in order to reconstruct the new European Union regulations on the protection of migrants' health and to express an initial assessment of its ability to guarantee the protection of health as a fundamental human right. In light of the analysis carried out, the formal strengthening of certain safeguards is jeopardized by the strongly security-

[80] *Ivi*, punto 11.

[81] Trib. Roma, giudice dott.ssa Silvia Albano, Decreto di fissazione udienza cautelare con provvedimento inaudita altera parte del 25 luglio 2025, n. R.G. 33697/2025. Il testo del provvedimento è reperibile *online*.

oriented framework of the reform. In this context, case law developments that link health protection to the direct application of the Charter of Fundamental Rights and constitutional principles as well as to the use of emergency measures to prevent or end situations in which the right to health of those involved is compromised, nonetheless allow for the effectiveness of migrants' right to health to be ensured, both at EU and national levels.

Abstract ITA

La salute dei migranti tra diritto UE e tutela dei diritti umani

Lo studio si propone di analizzare il Nuovo Patto per l'immigrazione e l'asilo al fine di ricostruire la nuova disciplina dell'Unione europea sulla tutela della salute delle persone migranti ed esprimere una prima valutazione sulla capacità della stessa di garantire la protezione della salute in quanto diritto fondamentale dell'uomo. Alla luce dell'analisi svolta, il rafforzamento formale di alcune tutele risulta messo a rischio dal contesto fortemente securitario della riforma. In questo quadro, assumono grande rilevanza ai fini di garantire l'effettività del diritto alla salute dei migranti le elaborazioni giurisprudenziali che, sia a livello di ordinamento dell'Unione, sia a livello nazionale, ricollegano la tutela della salute alla diretta applicazione della Carta dei diritti fondamentali e dei principi costituzionali e all'utilizzo dei provvedimenti d'urgenza per prevenire o far cessare situazioni nelle quali la compromissione del diritto alla salute delle persone coinvolte a vario titolo nei flussi migratori sia già lesiva della loro dignità.

Keywords: immigration, asylum, return of third-country nationals, right to health, healthcare.

Parole chiave: immigrazione, asilo, rimpatrio, diritto alla salute, assistenza sanitaria.

SILVIA MARINO*, CURZIO FOSSATI**

INCLUSIONE DEI MIGRANTI: QUALE DIRITTO ALL'ISTRUZIONE?***

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Le fonti internazionali ed europee sul diritto all'istruzione. – 3. Il diritto all'istruzione nell'ordinamento dell'Unione europea. – 4. Il Piano d'azione dell'UE per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Il diritto all'istruzione è generalmente considerato al tempo stesso un diritto fondamentale dell'uomo e uno strumento indispensabile per la realizzazione degli altri diritti umani, in quanto mezzo attraverso il quale adulti e bambini emarginati economicamente e socialmente possono uscire da tale condizione e partecipare pienamente alle comunità in cui vivono[1].

Nell'attuale contesto storico, caratterizzato da importanti flussi migratori verso gli Stati europei, tale diritto può rivestire un ruolo chiave nell'integrazione in tali Paesi, specialmente a favore dei minori. Infatti, l'accesso da parte di questi ultimi ad una istruzione di qualità, in condizioni di parità, formali e sostanziali, rispetto ai cittadini degli Stati ospitanti può contribuire al superamento delle barriere che essi normalmente incontrano nell'integrazione, legate in particolare alle differenze linguistiche e culturali del contesto di provenienza, oltre che alle possibili situazioni di difficoltà economica in cui versano[2].

* Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi dell'Insubria.

** Borsista di ricerca dell'Università degli Studi dell'Insubria.

*** Il presente contributo è frutto delle ricerche comuni degli autori ed esprime opinioni da loro condivise. Tuttavia, i paragrafi 1, 4 e 5 vanno attribuiti al dott. Curzio Fossati e i paragrafi 2 e 3 vanno attribuiti alla prof.ssa Silvia Marino.

[1] United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13),* 1999, par. 1. In dottrina, sul diritto all'istruzione come diritto fondamentale dell'uomo, si vedano, fra i tanti: J. DELBRUCK, *The Right to Education as an International Human Right*, in *German Yearbook of International Law*, 1992, p. 92 ss.; D. HODGSON, *The Human Right to Education*, Londra, 1998, p. 39 ss.; K.D. BEITER, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden-Boston, 2006, p. 85 ss.; A. SACCUCCI, *Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, in R. PISILLO MAZZESCHI, P. PUSTORINO, A. VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati: tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, 2010, p. 299 ss.

[2] Il ruolo strumentale dell'istruzione nell'inclusione dei migranti e in particolare dei rifugiati nei Paesi ospitanti è al centro del documento dell'UNHCR del 9 settembre 2019, *Education 2030: A Strategy for Refugee Education* (reperibile *online*). Sugli sviluppi di tale strategia a cinque anni dal suo

In una prospettiva giuridica multilivello, è quindi di fondamentale importanza indagare, da un lato, se le fonti di diritto internazionale e dell'Unione europea che riconoscono il diritto all'istruzione, così come interpretate dalle corti sovranazionali, siano idonee a garantire un'effettiva tutela dello stesso in capo a migranti o comunque a persone provenienti da un contesto migratorio e, dall'altro, verificare se le azioni politiche e le misure legislative adottate, in particolare a livello dell'Unione europea, siano in grado di valorizzare efficacemente la funzione inclusiva dell'istruzione e dell'educazione.

2. A livello internazionale ed europeo numerose sono le norme atte a garantire un accesso effettivo all'istruzione generale, cioè a favore di chiunque.

Nel panorama internazionale, spicca l'art. 13 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali[3]. Riconosciuto il diritto di ogni individuo all'istruzione, che miri al pieno sviluppo della personalità umana, della sua dignità, e rafforzi il rispetto per i diritti dell'uomo, l'istruzione è appunto considerata strumento di partecipazione in una società libera (par. 1). La portata del diritto varia però a seconda del tipo di istruzione considerata: quella primaria deve essere obbligatoria e accessibile gratuitamente a tutti; quella secondaria, nelle sue diverse forme, anche tecnica e professionale, deve essere generale ed accessibile a tutti, verso una tendenziale gratuità; l'istruzione superiore deve essere offerta su un piano di uguaglianza, sulla base delle attitudini di ciascuno, con una progressione verso la gratuità; quella di base deve essere incoraggiata a favore di chi non abbia potuto concludere il ciclo di studi; l'accesso all'istruzione deve essere agevolato tramite l'erogazione di borse di studio a favore di persone indigenti (par. 2). In questa struttura, che comprende ogni fase e livello di istruzione, rimangono libere sia le scelte dei genitori a favore di un'istruzione in istituti non pubblici, che meglio rispondano a proprie idee, valori, concezioni

avvio si veda il rapporto pubblicato dall'UNHCR il 9 settembre 2024, *Refugee Education: Five Years on from the Launch of the 2030 Refugee Education Strategy* (anch'esso reperibile *online*).

[3] Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 con risoluzione 2200A(XXI). Il primo riconoscimento a livello internazionale del diritto in esame è rappresentato dall'art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1948 (risoluzione 217A(III)), nel quale si afferma il diritto di ogni individuo ad una istruzione gratuita (almeno ai livelli elementari e fondamentali), indirizzata allo sviluppo della personalità, strumentale al rafforzamento degli altri diritti umani e delle libertà fondamentali, e si definisce l'istruzione quale elemento funzionale alla promozione della tolleranza, dell'amicizia, della comprensione e della pace tra le Nazioni e i gruppi etnici e religiosi. Quali ulteriori esempi di norme a tutela del diritto all'istruzione e all'educazione all'interno degli strumenti adottati in ambito ONU si possono menzionare: l'art. 5, lett. e), punto V della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965 (risoluzione 2106(XX)); l'art. 10 delle Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne del 18 dicembre 1979 (risoluzione 34/180); gli articoli 18, 28 e 29 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 (risoluzione 44/25); l'art. 30 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 18 dicembre 1990 (risoluzione 45/158); l'art. 24 della Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 (risoluzione 61/106).

di vita, purché conformi ai requisiti minimi posti dal diritto nazionale, sia la libertà di costituire istituti di istruzione privati (paragrafi 3 e 4).

Questa disposizione pare contenere in sé tutti gli elementi che attualmente si ritengono necessari nella garanzia del diritto all'istruzione: le sue modalità, la gratuità almeno in certe fasi, la libertà di scelta educativa dei genitori, il diritto di svolgere attività educativa in forma privata[4].

Difficilmente se ne trova una formulazione così completa, anche a livello europeo continentale, nel quale, per maggior coesione e vicinanza culturale, è possibile immaginare un'integrazione sociale più articolata rispetto al livello internazionale. Ad esempio, l'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU[5] stabilisce che il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno e che lo Stato deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche[6]. Mancano quindi una distinzione sulla base del livello di istruzione, il fondamentale principio della gratuità e lo specifico diritto di istituire scuole private.

Sebbene controversie sulla violazione di questo diritto siano sorte piuttosto raramente, la Corte europea dei diritti dell'uomo ne ha progressivamente precisato i contorni[7]. Essa, innanzitutto, ha avuto modo di affermare che l'accesso all'istruzione deve essere garantito a chiunque si trovi sotto la giurisdizione dello Stato, anche se appartenente a una minoranza (come, ad esempio, quella Rom)[8].

La Corte, inoltre, ha precisato che la disposizione garantisce il pluralismo educativo e il superiore interesse del figlio all'educazione sulle convinzioni

---

[4] Sul punto si veda *General Comment No. 13*, cit.; in dottrina si vedano: K.D. Beiter, *op. cit*., p. 459 ss.; S. Marchisio, *Diritto all'istruzione e integrazione dei rifugiati*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, p. 269.

[5] Protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 20 marzo 1952.

[6] Su tale norma si vedano: J. Woelk, *Protocollo n. 1. Art. 2. Diritto all'istruzione*, in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 814 ss.; W. Jacobs, C. Ovey, R.C. White, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, 2021, VIII ed., p. 592 ss. Con specifico riferimento alla potenziale tensione tra il diritto dei minori all'istruzione e quello dei genitori a provvedere a tale istruzione secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche si veda N. Wahlström, *The Struggle for the Right to Education in the European Convention on Human Rights*, in *Journal of Human Rights*, 2009, p. 150 ss.

[7] Sulla giurisprudenza della Corte EDU sul diritto all'educazione si vedano: A. Saccucci, *op. cit.*, p. 307 ss.; F. De Vittor, *Migrant Children's Right to Education*, in F. Ippolito, G. Biagioni (eds.), *Migrant Children: Challenges for Public and Private International Law*, Napoli, 2016, p. 256 ss.

[8] Corte EDU, sentenze: del 13 novembre 2007, appl. n. 57325/00, *D.H.* e *a.* c. *Repubblica ceca*, par. 175 ss.; del 5 settembre 2008, appl. n. 32526/05, *Sampanis* e *a.* c. *Grecia*, par. 65 ss.; del 9 ottobre 2013, appl. n. 37222/04, *Altinay* c. *Turchia*, par. 31 ss.; del 23 maggio 2016, appl. n. 51500/08, *Çam* c. *Turchia*, par. 52 ss. La Corte, nello specifico, ha precisato che l'art. 14 CEDU (sul divieto di discriminazioni), letto in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo n. 1, impone agli Stati contraenti di adottare disposizioni in materia di istruzione dei minori Rom adeguate alle loro particolari esigenze (sentenza *D.H.*, par. 207). L'eventuale collocamento degli stessi in classi separate – di per sé non incompatibile con le norme convenzionali – deve essere fondato su una decisione trasparente e basata su criteri definiti chiaramente, e non soltanto sull'origine etnica degli interessati (sentenza *Sampanis*, par. 103).

personali, filosofiche e religiose dei genitori[9], ma non impone l'ampliamento dell'offerta formativa esistente, nemmeno nella lingua principale o ufficiale dell'insegnamento[10].

Da ultimo, la Corte ha chiarito che è ammissibile un numero chiuso all'istruzione superiore per tener conto dei fabbisogni e delle risorse della comunità[11].

Più precisa è la Carta sociale europea[12], che costituisce sostanzialmente una Carta europea dei diritti dell'uomo nell'ambito sociale, sebbene con efficacia diversa rispetto alla CEDU. Basti ricordare, infatti, che gli Stati contraenti possono indicare le disposizioni cui desiderano essere vincolati (oltre al fatto, naturalmente, dell'assenza di un controllo esterno da parte di un organo giurisdizionale)[13]. I diritti alla *vocational guidance* e alla *vocational training* (articoli 9 e 10) devono essere accessibili a tutti. Il secondo comprende l'istruzione superiore e universitaria (art. 10, n. 1) e i canoni di iscrizione, comunque denominati, dovrebbero essere ridotti o aboliti, mentre aiuti finanziari dovrebbero essere assicurati in casi appropriati (art. 10, n. 5, lettere a, b). L'art. 17 garantisce ai minori e ai giovani il diritto all'educazione e alla formazione, in particolare, consentendo la creazione e il mantenimento di istituzioni e servizi adeguati a tal fine[14].

---

[9] Corte EDU, sentenze: del 7 dicembre 1976, appl. n. 5095/71, n. 5920/72 e n. 5926/72, *Kjeldsen, Busk Madsen* e *Pedersen* c. *Danimarca*, par. 53; del 25 febbraio 1982, appl. n. 7511/76 e n. 7743/76, *Campbell* e *Cosans* c. *Regno Unito*, par. 35 ss.; del 18 dicembre 1996, appl. n. 21787/93, *Valsamis* c. *Grecia*, par. 22 ss.; del 29 giugno 2007, appl. n. 15472/02, *Folgerø* e *a.* c. *Norvegia*, par. 84; del 9 gennaio 2008, appl. n. 1448/04, *Hasan* e *Eylem Zengin* c. *Turchia*, par. 48; del 6 ottobre 2009, appl. n. 45216/07, *Appel-Irrgang* e *a.* c. *Germania*.

[10] Corte EDU, sentenze: del 23 luglio 1968, appl. n. 677/62, n. 1691/62, n. 1769/63, n. 1994/63 e n. 2126/64, *Caso linguistico belga*, par. 11; del 10 novembre 2005, appl. n. 44774/98, *Leyla Sahin* c. *Turchia*, par. 54; del 16 marzo 2010, appl. n. 15766/03, *Orsus* e *a*. c. *Croazia*, par. 8.

[11] V. Corte EDU, sentenza del 9 settembre 2013, appl. n. 25851/09, n. 29284/09 e n. 64090/09, *Tarantino* e *altri* c. *Italia*, nella quale la Corte ha escluso che la legge italiana istitutiva dell'accesso a numero chiuso ai corsi universitari della facoltà di medicina violasse l'art. 2 del Protocollo n. 1.

[12] Consiglio d'Europa, Carta sociale europea (riveduta), 1996. Si ricorda che la versione originaria della Carta è stata adottata nel 1961, mentre nel 1988 e nel 1995 sono stati approvati due protocolli addizionali che hanno introdotto rispettivamente nuovi diritti e una procedura di reclami collettivi. Ad oggi hanno ratificato la Carta 35 dei 46 Stati del Consiglio d'Europa. Per ogni approfondimento sul punto si rinvia a: O. De Schutter, *The European Social Charter: A Social Constitution for Europe-La Charte européenne: Une Constitution sociale pour l'Europe*, Bruxelles, 2010; M. Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, Helsinki, 2010; K. Lukas, *The Revised European Social Charter: An Article by Article Commentary*, Cheltenham-Northampton, 2021.

[13] In particolare, l'art. A della Carta prevede che ciascuna Parte contraente si impegna ad accettare almeno sei delle nove disposizioni di cui agli articoli 1 (diritto al lavoro), 5 (diritti sindacali), 6 (diritto di negoziazione collettiva), 7 (diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela), 12 (diritto alla sicurezza sociale), 13 (diritto all'assistenza sociale e medica), 16 (diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica), 19 (diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza) e 20 (diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione senza discriminazioni basate sul sesso) e da altre diposizioni a scelta, purché in totale sia vincolata da almeno 16 articoli o 63 paragrafi numerati.

[14] K. Lukas, *op. cit*., p. 223 ss.

Vista la sua natura alternativa negli ordinamenti statali, un problema importante è l'esatta determinazione dell'efficacia giuridica della Carta nell'ordinamento dell'Unione. La giurisprudenza della Corte di giustizia ne ha fornito un'interpretazione ondivaga. Se è vero che i diritti sociali possono costituire eccezioni alle libertà fondamentali di circolazione e di concorrenza[15], è pure vero che è complesso attribuire a ogni diritto contemplato dalla Carta sociale europea lo *status* di diritto fondamentale[16]. Ciò nonostante, la Corte di giustizia ha inserito alcune disposizioni della Carta in argomenti *ad abundantiam*[17], o, in rari casi, ha interpretato il diritto dell'Unione conformemente alle disposizioni della Carta[18]. In tal modo, esclusa una sua immediata obbligatorietà, ne ha riconosciuto implicitamente un'efficacia almeno indiretta nell'ordinamento dell'Unione, determinata dal fatto che la maggior parte degli Stati membri è parte della Carta.

Inoltre, va ricordato che l'Annesso alla Carta sociale europea precisa che ciascuno Stato contraente è tenuto a riconoscere i diritti previsti dalla Carta stessa agli stranieri solo nella misura in cui essi siano cittadini di Parti contraenti e risiedano legalmente o lavorino regolarmente all'interno del proprio territorio[19]. Così, gli stranieri più bisognosi, e in particolare i minori, cittadini degli Stati da cui provengono i principali flussi migratori, rischiano di essere esclusi, nei Paesi ospitanti, dalla tutela dei diritti all'orientamento, alla formazione e all'educazione accordata dalla Carta.

Le norme appena richiamate non paiono quindi sufficienti ad affrontare pienamente le difficoltà di inclusione nell'istruzione da parte di migranti. Talune si rivolgono a tutti indistintamente, ponendo sullo stesso piano persone in situazioni iniziali di fatto diverse: per certe categorie di minori, di giovani e di studenti, il diritto di accesso rischia di rimanere meramente formale, senza che vi sia un obbligo dello Stato di assicurare misure positive di

---

[15] Si vedano: sentenze della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2007, causa C-438/05, *The International Transport Workers' Federation* e *The Finnish Seamen's Union*, ECLI:EU:C:2007:772, punti 43-44 e 79, e del 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri*, ECLI:EU:C:2007:809, punto 105.

[16] In questo senso si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs del 28 gennaio 1999, cause riunite C-67/96, 115/97, 116/97, 117/97 e 219/97, *Albany*, ECLI:EU:C:1999:28, punto 146.

[17] Sentenze della Corte di giustizia del 15 giugno 1978, causa 149/77, *Defrenne*, ECLI:EU:C:1978:130, punto 28, e del 20 settembre 2007, causa C-116/06, *Kiiski*, ECLI:EU:C:2007:536, punto 48.

[18] Si vedano sentenze della Corte giustizia del 22 settembre 1988, causa 236/87, *Bergemann*, ECLI:EU:C:1988:443, e del 26 giugno 2001, causa C-173/99, *BECTU*, ECLI:EU:C:2001:356.

[19] Consiglio d'Europa, Annesso alla Carta sociale europea (riveduta), 1996 (reperibile *online*). Si noti che nell'Annesso si precisa che non è precluso alle Parti contraenti riconoscere diritti analoghi a quelli previsti dalla Carta anche a cittadini di Stati che non siano Parti contraenti e che ciascuna Parte contraente si obbliga a concedere ai rifugiati e agli apolidi (rispondenti alle definizioni di cui, rispettivamente, alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo statuto dei rifugiati e del relativo Protocollo del 31 gennaio 1967, e alla Convenzione di New York del 28 settembre 1954 relativa allo statuto degli apolidi), legalmente residenti nei propri territori, un "trattamento altrettanto favorevole, per quanto possibile" (rispetto a quello accordato dalla Carta) o comunque non deteriore rispetto a quello previsto dagli strumenti internazionali a tutela dei rifugiati e degli apolidi.

compensazione. Altre (e in particolare quelle della Carta sociale europea), oltre ad avere una ridotta efficacia vincolante, presentano un ambito d'applicazione soggettivo particolarmente ristretto.

Solo la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, del 12 dicembre 2012, sull'istruzione di qualità si fonda sulle pari opportunità, declinate nel senso di potenzialità di successo di tutti gli studenti[20]. L'istruzione di qualità deve essere assicurata anche a chi non sia inizialmente in grado di beneficiare effettivamente dei programmi educativi per le ragioni più diverse, come la mancanza di conoscenza della lingua a un livello adeguato[21]. Quando il motivo del potenziale insuccesso è determinato da fattori a carattere temporaneo, come quest'ultimo, gli studenti devono poter beneficiare di opportunità per superare le proprie difficoltà quanto prima[22].

Anche l'azione della Corte europea dei diritti dell'uomo ha cercato di essere propositiva nei confronti dell'inclusione dei minori stranieri[23]. Tuttavia, l'unico caso che risulta in tal senso – oggetto della sentenza *Ponomaryovi* c. *Bulgaria* – era piuttosto peculiare, dal momento che l'accesso all'istruzione superiore di due stranieri, diventati maggiorenni da pochi mesi, e residenti nello Stato di destinazione da quando erano fanciulli, era sottoposto a canoni di iscrizione particolarmente elevati, a fronte della gratuità per i cittadini[24]. La Corte considera l'istruzione secondaria come parte del diritto all'educazione di cui all'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU (par. 49). Essa, tuttavia, non

---

[20] Consiglio d'Europa, raccomandazione del Comitato dei ministri sull'educazione di qualità del 12 dicembre 2012, CM/Rec(2012)13, par. 10.

[21] *Ivi*, par. 26.

[22] *Ivi*, par. 29.

[23] Si vedano: S. Grosbon, *La discrimination dans l'imposition de frais de scolarité à certain ressortissants étrangers: La Cour européenne des droits de l'homme en dit trop… ou pas assez… (Cour eur. dr. h., Ponomaryovi* c. *Bulgarie, 21 juin 2011)*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2012, p. 945 ss.; F. Ippolito, *The Convention on the Rights of the Child in Litigation Before the European Social Charter Committee and the European Court of Human Rights: «Why Then, Can One Desire Too Much of a Good Thing?»*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 100; X. Delgrange, L. Detroux, *Article 14. Droit À L'éducation*, in F. Picod, C. Rizcallah, S. Van Drooghenbroek (dirs.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2023, III ed., p. 357 ss.

[24] V. Corte EDU, sentenza del 28 novembre 2011, appl. n. 5335/05, *Ponomaryovi* c. *Bulgaria*. Nel caso di specie, in particolare, due fratelli, nati in Kazakistan, rispettivamente, nel 1986 e 1988, nel 1994 si erano trasferiti con la madre in Bulgaria, e avevano iniziato a frequentare le scuole primarie e successivamente secondarie, imparando a parlare fluentemente la lingua bulgara. Essi inizialmente erano titolari di un permesso di soggiorno valido fino al compimento dei 18 anni, legato a quello della madre. Una volta compiuta la maggiore età, tuttavia, i fratelli non erano riusciti ad ottenere il permesso di soggiorno permanente, non essendo stati in grado di sostenere la relativa tassa. Il preside della scuola aveva ordinato loro di pagare le tasse scolastiche dovute dagli studenti delle scuole secondarie privi di permesso di soggiorno permanente, subordinando il rilascio del diploma in loro favore all'avvenuto pagamento. I fratelli, quindi, avevano presentato ricorso giurisdizionale. Sia la corte di primo grado sia la Suprema Corte amministrativa – sebbene avessero ritenuto illegittima la sospensione del rilascio del diploma al pagamento delle tasse – avevano considerato queste ultime dovute per il periodo in cui gli stessi erano rimasti privi di permesso di soggiorno permanente. I fratelli avevano quindi presentato ricorso alla Corte EDU lamentando una violazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità di cui all'art. 14 CEDU e del diritto all'istruzione di cui all'art. 2 del Protocollo n. 1.

è obbligatoria, e l'accesso può essere condizionato da parte degli Stati (paragrafi da 54 a 57). Non di meno, i minori risultano sicuramente integrati nello Stato di residenza, per numerose circostanze di fatto, fra cui la perfetta conoscenza della lingua locale e, di conseguenza, non possono essere considerati alla stessa stregua di cittadini stranieri temporaneamente presenti sul territorio dello Stato, indipendentemente dai motivi della temporaneità (par. 60). Ne consegue che l'imposizione di canoni nella fattispecie costituisce una discriminazione diretta sulla base della cittadinanza (par. 63).

Se questa sentenza risolve problemi di accesso determinati dai costi, essa tuttavia non supera le difficoltà di inclusione. Al contrario, la decisione della Corte EDU nel senso indicato dipende proprio dal fatto che gli studenti di cui si tratta potevano già essere considerati perfettamente integrati nel Paese di residenza.

3. Anche nell'ambito del diritto primario dell'Unione europea non mancano riferimenti al diritto all'istruzione.

L'art. 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di istruzione e di formazione. La disposizione sembra voler modellare tutte le pertinenti azioni dell'Unione a determinati obiettivi di carattere sociale, ma al momento non pare aver ancora espresso una particolare efficacia pervasiva[25].

L'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), quale strumento più avanzato e vincolante sulla tutela dei diritti fondamentali, contempla tutti gli aspetti già presenti nel Patto ONU, ovvero un diritto garantito a chiunque, la gratuità dell'istruzione obbligatoria, la libertà di creare istituti di insegnamento e il diritto dei genitori di assicurare un'educazione coerente con le proprie convinzioni[26].

L'aggettivo *inclusivo* compare espressamente solo nel principio n. 1 del Pilastro europeo dei diritti sociali, che però difetta di vincolatività[27].

---

[25] In questo senso si vedano: L. Ravo, *Art. 9*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 402 ss.; M. Kotzur, *Article 9*, in R. Geiger, D.E. Kahn, M. Kotzur, *European Union Treaties. A Commentary*, Monaco, 2015, p. 217 ss.; S. Marino, *La competenza in materia di istruzione nell'Unione europea: prime riflessioni su recenti tendenze*, in *Eurojus*, 1/2024, p. 153 ss.

[26] Sul punto si vedano: G. Demuro, *Article 14*, in W.B.T. Mock, G. Demuro (eds.), *Human Rights in Europe. Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Durham, 2010, p. 88 ss.; G. Gori, *Article 14*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. War (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, London, 2014, p. 415 ss.; C. Salazar, *Art. 14. Diritto all'istruzione*, in S. Allegrezza, R. Mastroianni, F. Pappalardo, O. Pollicino, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 269 ss.; X. Delgrange, L. Detroux, *op. cit*., p. 349 ss.

[27] V. Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali, 2016/2095(INI), principio n. 1, Istruzione, formazione e apprendimento permanente, secondo cui ogni persona deve avere "diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente

Pur nella completezza dell'art. 14 CDFUE, la difficoltà di realizzazione dei diritti ivi contemplati deriva dalla limitatezza delle competenze dell'Unione in materia di istruzione e formazione, le quali, come noto, sono complementari (articoli 6 e 165 TFUE)[28].

Così, le azioni prevalenti dell'Unione europea in materia sono realizzate tramite l'adozione di atti di *soft law*[29] – salvo poche eccezioni, quali ad esempio i programmi *Erasmus*[30] e *Socrates*[31] – con conseguente ulteriore limitazione della pervasività dell'art. 14.

Ciò non ha prevenuto le istituzioni dall'intervenire nel settore dell'istruzione[32]. Nello specifico, in tempi recenti, l'attenzione è focalizzata su cin-

---

di qualità e inclusivi", finalizzati all'acquisto e al mantenimento di competenze funzionali alla piena partecipazione alla società e alla transizione con successo nel mercato del lavoro (sul quale in dottrina si veda A. Aranguiz, *Social Mainstreaming Through the European Pillar of Social Rights: Shielding 'The Social' from 'The Economic' in EU Policymaking*, in *European Journal of Social Security*, 2018, p. 351).

[28] Sul punto si vedano: F. Caruso, *Le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di "istruzione"*, in *Diritto e società*, 2010, p. 207 ss.; V. Di Comite, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018, p. 22 ss.; S. Marino, *op. cit*., p. 155 ss.; A. Pitrone, *La lotta alla povertà educativa nell'Unione europea: limiti e prospettive*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, p. 105 ss. Sulle competenze di coordinamento in generale si veda, per tutti, R. Baratta, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, p. 537 ss.

[29] Si veda quale esempio la risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 9 febbraio 1976, che contempla un programma di azione in materia di istruzione, che stabiliva programmi di cooperazione fra sistemi educativi degli Stati membri e promuoveva corsi di studio congiunti tra università e tra istituti superiori. Si veda, inoltre, la relazione della Commissione, del 31 gennaio 2001, sugli obiettivi futuri e concreti del sistema di istruzione, COM(2001)59 def., che rappresenta la prima applicazione del c.d. metodo aperto di coordinamento nel settore in esame (vale a dire quel metodo finalizzato alla fissazione di obiettivi minimi comuni cui gli Stati sono chiamati a uniformarsi progressivamente, tramite un reciproco apprendimento; sul punto in dottrina si vedano: M. Cocconi, *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell'istruzione e della formazione professionale nella costruzione della dimensione sociale europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 1429 ss.; Å. Gornitzka, *Organising Soft Governance in Hard Times – The Unlikely Survival of the Open Method of Coordination in EU Education Policy*, in *European Papers*, 2018, p. 242 ss.).

[30] Si vedano: decisione 87/327/CEE del Consiglio, del 15 giugno 1987, che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (ERASMUS); regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2021, che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013.

[31] Decisione 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia d'istruzione «SOCRATES».

[32] Oltre all'adozione delle citate misure fondate sull'art. 165 TFUE, l'intervento dell'Unione europea in materia di istruzione si è manifestato in particolare in due direzioni: la prima è stata la progressiva introduzione della libertà di circolazione dello studente, dapprima tramite una sua equiparazione al lavoratore nel contesto del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, e poi con la previsione all'art. 7, par. 1, lett. c) della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, di un diritto proprio del cittadino dell'Unione a risiedere in uno Stato membro diverso da quello della sua cittadinanza per motivi di studio, purché dotato di risorse economiche sufficienti da non divenire un onere finanziario eccessivo a carico dello Stato ospitante e munito di un'assicurazione malattia; la seconda è consistita nell'introduzione di una normativa in ma-

que tematiche: la digitalizzazione; gli effetti postpandemici sull'istruzione; l'inclusione delle persone con disabilità; l'eliminazione del *gender gap* soprattutto nelle STEM; l'educazione ai diritti umani[33].

In termini di potenziale discriminazione, una considerazione particolare è rivolta alle famiglie appartenenti alle minoranze Rom[34].

Le limitazioni sopra evidenziate, inoltre, non hanno impedito alla Corte di giustizia di assicurare la massima efficacia ai diritti previsti dalla Carta. Nella sentenza *Commissione* c. *Ungheria* la Corte ha dichiarato la violazione degli articoli 13, 14, par. 3, e 16 CDFUE, per il fatto di prevedere che un istituto di insegnamento superiore estero possa esercitare nel territorio ungherese un'attività di insegnamento finalizzata al rilascio di una laurea soltanto previo accordo fra l'Ungheria e lo Stato in cui si trova la sede dell'istituto[35]. Tale sentenza, sebbene abbia ad oggetto la libertà di insegnamento e non le forme di inclusione a garanzia dell'efficacia dell'insegnamento per il discente, dimostra che la Corte di giustizia è pronta a far uso delle norme della Carta a garanzia dei diritti fondamentali ivi stabiliti anche in ambiti in cui la competenza dell'Unione è limitata.

4. Il più importante esempio dell'azione attuale dell'Unione volta a garantire inclusività ed effettività è il Piano d'azione per l'integrazione e

---

teria di riconoscimento tra Stati membri di titoli, diplomi e qualifiche con la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (modificata dalla direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013). Sul punto, in dottrina, si vedano: V. Di Comite, *Il diritto di circolazione degli studenti per la formazione di una coscienza europea*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, I, Bari, 2017, p. 443 ss.; S. Marino, *op. cit*., p. 154 ss.

[33] Sul punto si vedano: comunicazione della Commissione, del 30 settembre 2020, Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027, Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale, COM(2020)624 def.; comunicazione della Commissione, dell'11 maggio 2022, Un decennio digitale per bambini e giovani: la nuova strategia europea per un'internet migliore per i ragazzi (BIK+), COM(2022)212 def.; raccomandazione del Consiglio, del 23 novembre 2023, sui fattori abilitanti fondamentali per il successo dell'istruzione e della formazione digitali, C/2024/1115; raccomandazione, del 12 maggio 2025, relativa a un sistema europeo di assicurazione della qualità e riconoscimento nell'istruzione superiore, C/2025/3006. Si noti in particolare che il profilo dell'educazione ai diritti umani risulta coerente con il *Goal 4 – Quality Education* dei *sustainable development indicators* (SDGs), dell'Agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile (si veda *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 21 ottobre 2015, con risoluzione 70/01).

[34] Sul punto si veda raccomandazione del Consiglio, del 12 marzo 2021, sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom, 2021/C 93/01, nella quale si esortano gli Stati membri, tra gli altri aspetti, a "garantire che tutti i Rom abbiano un accesso equo e siano in grado di partecipare a tutte le forme e fasi dell'istruzione" e a "prevenire ed eliminare valutazioni errate che comportano il collocamento inappropriato di alunni Rom in strutture educative per alunni con bisogni speciali e garantire che l'assegnazione all'insegnamento speciale sia fondato su una procedura trasparente e regolare".

[35] Sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2020, causa C-66/18, *Commissione* c. *Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:792.

l'inclusione 2021-2027, di cui alla comunicazione della Commissione del 24 novembre 2020[36].

Diversamente dal precedente piano del 2016[37], qui sono presi in considerazione non solo i migranti in senso stretto, ma anche le persone che provengono da un contesto migratorio, anche qualora possiedano la cittadinanza di uno Stato membro (e, in particolare, di quello ove risiedono). Ciò pare particolarmente importante nell'ambito dell'istruzione, dal momento che anche i figli di immigrati possono avere difficoltà di integrazione per motivi linguistici o più generalmente culturali. La premessa è il dato statistico per cui oltre un quarto dei migranti è costituito da persone con un livello di istruzione elevato – che offrono risorse, ambizione e motivazione, ma spesso non sono in grado di mettere a frutto le proprie capacità – mentre quasi il 40% è sovraqualificato per il lavoro che svolge, rappresentando letteralmente uno spreco di potenziale; allo stesso tempo, quasi un quinto dei migranti possiede solo un'istruzione elementare e ha bisogno di ulteriore sostegno.

Pertanto, secondo la comunicazione, è necessario raggiungere taluni obiettivi minimi, ovvero: un aumento dei minori migranti che partecipino a un'educazione inclusiva e di qualità e a programmi completi di formazione linguistica ed educazione civica; insegnanti meglio qualificati, anche nella gestione di classi multilingue; la creazione di comunità di apprendimento con il coinvolgimento delle scuole; il riconoscimento delle qualifiche acquisite in Stati terzi.

L'Unione europea può solo *sostenere* questi obiettivi, alla luce delle proprie competenze. A tal fine, si immagina un rafforzamento dello spazio europeo d'istruzione, con sostegno e formazione mirati agli insegnanti e agli educatori[38]. Assieme agli Stati membri, dovrebbero essere sviluppati programmi di apprendimento delle lingue completi e accessibili, compresi i corsi intermedi e avanzati, attraverso il finanziamento e lo scambio di esperienze e corsi di educazione civica[39]. Gli Stati membri sono incoraggiati a: fornire sostegno ai minori culturalmente e linguisticamente diversificati all'interno della *European education area*; sviluppare programmi di sostegno specifici per minori non accompagnati con età superiore a quella dell'obbligo scolastico; includere aule multiculturali e multilingue; rendere accessibili anche economicamente attività ricreative e sportive nel doposcuola; assicurare l'ap-

[36] Comunicazione della Commissione, del 24 novembre 2020, Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, COM(2020)758 def.

[37] Comunicazione della Commissione, del 7 giugno 2016, Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi, COM(2016)377 def.

[38] *Ivi*, p. 9. Giova ricordare che l'idea di istituire uno spazio europeo di istruzione (*european education area*) venne elaborata nel vertice sociale di Göteborg del 17 novembre 2017, con gli obiettivi di intensificare la mobilità e gli scambi dei giovani studenti, incoraggiare la creazione di una rete universitaria europea e promuovere il riconoscimento dei diplomi di istruzione secondaria; per un riepilogo delle principali tappe evolutive di tale spazio si veda la pertinente sezione del sito consilium.europa.eu.

[39] *Ivi*, p. 11.

prendimento della lingua per promuoverlo anche oltre i livelli di competenza iniziale o intermedio; sfruttare appieno i finanziamenti dell'UE, in particolare il Fondo sociale europeo Plus, il Fondo Asilo e migrazione e il Fondo europeo di sviluppo regionale, per sostenere programmi e misure riguardanti l'istruzione, le competenze e la formazione linguistica, conformemente alle esigenze individuate a livello nazionale e regionale[40].

La comunicazione ha avuto un certo seguito in concomitanza del flusso migratorio proveniente dall'Ucraina. La raccomandazione della Commissione del 5 aprile 2022 relativa al riconoscimento delle qualifiche delle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina incoraggia gli Stati membri al riconoscimento delle qualifiche professionali e dei titoli accademici a favore delle persone che godono della protezione temporanea e all'agevolazione nell'esercizio delle professioni e sprona all'utilizzo di strumenti elettronici ai fini di velocizzare il procedimento di riconoscimento[41]. La comunicazione della Commissione, del 23 marzo 2022, sull'accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina, contiene un apposito capitolo sulle sfide rappresentate dall'accesso dei minori sfollati alle strutture scolastiche pubbliche, in termini di supporto agli studenti al raggiungimento delle competenze linguistiche necessarie, dal punto di vista economico, nella predisposizione di materiale didattico e nella preparazione dei docenti[42]. In una ulteriore comunicazione del giugno 2022, specifica attenzione è stata altresì rivolta all'inserimento lavorativo ed educativo degli adulti in fuga dalla guerra[43].

La comunicazione del 2020 si è inoltre riflessa in alcune misure concrete, come il *Toolkit for inclusive early childhood education and care*, strutturato in particolar modo per minori vulnerabili (per qualsiasi motivo)[44].

---

[40] *Ivi*, p. 13 ss.

[41] Raccomandazione (UE) 2022/554 della Commissione, del 5 aprile 2022, relativa al riconoscimento delle qualifiche delle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, C/2022/2319.

[42] Comunicazione della Commissione, del 23 marzo 2022, Accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina: l'Europa si prepara a rispondere alle esigenze, COM(2022)131 def.

[43] Comunicazione della Commissione, del 16 giugno 2022, sugli orientamenti in materia di accesso delle persone in fuga dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina al mercato del lavoro, all'istruzione e formazione professionale e all'apprendimento degli adulti, 2022/C 233/01.

[44] Commissione europea, Direzione generale dell'Istruzione, della gioventù e dello sport (EAC), *Toolkit for inclusive early childhood education and care. Providing high quality education and care to all young child*, 2021. In particolare, tale *toolkit* fa seguito alla raccomandazione del Consiglio, del 22 maggio 2019, relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia, 2019/C 189/02, con la quale è stato elaborato il "Quadro di riferimento per la qualità dell'educazione e cura della prima infanzia", contenente le condizioni alle quali si raccomanda agli Stati membri di conformarsi per migliorare l'accessibilità ai sistemi educativi e di cura in questione. Il *toolkit* offre quindi agli Stati membri una serie di soluzioni e misure pratiche cui ispirarsi per realizzare le suddette condizioni. Alcune di tali misure mirano nello specifico al superamento degli ostacoli incontrati dai minori provenienti da un contesto migratorio nell'accesso ai servizi di educazione e cura della prima infanzia, tra le quali, ad es., quelle volte a sostenere tutti i bambini nell'apprendimento della lingua d'insegnamento, tenendo conto e rispettando anche la loro prima lingua, ovvero offrire al personale una formazione iniziale e continua che lo prepari a lavorare con gruppi linguisticamente e culturalmente diversi (v. p. 115 ss.).

La raccomandazione della Commissione del 15 novembre 2023 relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di Paesi terzi intende sostenere la realizzazione di uno degli obiettivi posti dal piano d'azione, stabilendo che gli Stati membri debbano procedere ad una riduzione degli ostacoli al riconoscimento e ad una valorizzazione delle competenze, evitando le valutazioni delle persone sulla base delle qualifiche, cooperando con Stati terzi e prevedendo per i cittadini di tali paesi costi, procedure e tempi comparabili a quelli applicabili al cittadino UE[45]. La sua particolare utilità deve essere individuata nell'inclusione di persone adulte, che abbiano già acquisito una formazione in uno Stato terzo, della quale potrebbero usufruire anche a seguito del movimento migratorio, così evitando, o almeno limitando, lo spreco di potenziale rilevato dalla comunicazione del 2020[46]. Una migliore integrazione degli adulti, attuata anche tramite la valorizzazione lavorativa delle loro competenze, può costituire altresì uno strumento di più agevole integrazione e inclusione dei minori, loro figli o di cui siano in ogni caso responsabili[47].

La competenza permane tuttavia saldamente nelle mani degli Stati membri, incoraggiati nell'attuazione di determinati principi e al più sostenuti economicamente dai fondi dell'Unione europea.

5. Il quadro delineato mostra quindi diverse criticità.

A livello internazionale, le (numerose) norme degli strumenti convenzionali sul diritto all'istruzione si limitano per lo più a garantire un esercizio di tale diritto in condizioni di uguaglianza formale, senza porre specifici obblighi agli Stati contraenti di adottare misure positive, volte a compensare le disuguaglianze sostanziali di persone – come quelle migranti o comunque provenienti da contesti migratori – che si trovano in situazioni iniziali di fatto diverse rispetto agli altri consociati.

Vero è che, nel sistema CEDU, la Corte EDU ha ricavato dall'art. 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione taluni obblighi positivi in capo agli Stati di introdurre regolamentazioni interne che garantiscano l'effettività del diritto all'istruzione, ma allo stesso tempo ha precisato che gli Stati godono di ampio margine di discrezionalità sul punto[48].

Nell'ordinamento UE le principali criticità sono legate ai limiti della competenza dell'Unione in materia di istruzione: non a caso, il Parlamento europeo, nella risoluzione del 22 novembre 2023 sui progetti intesi a modificare i Trattati, ha proposto di prevedere competenze concorrenti anche nell'ambito

[45] Raccomandazione (UE) 2023/2611 della Commissione, del 15 novembre 2023, relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi, C/2023/7700.

[46] *Ivi*, considerando 8, laddove si evidenzia il ruolo cruciale della manodopera di lavoratori qualificati provenienti da Paesi terzi per la crescita della competitività dell'Unione.

[47] *Ivi*, considerando 28.

[48] Si veda, tra le tante, sentenza *Caso linguistico belga*, par. 8.

dell'istruzione, in particolare sulle questioni transnazionali quali il riconoscimento reciproco di titoli di studio, voti, competenze e qualifiche[49].

Nel quadro normativo attuale, caratterizzato per lo più da strumenti di *soft law*, risalta allora l'art. 3, par. 1, lett. b) della direttiva 2000/43/CE[50] sul principio di parità di trattamento delle persone sulla base della razza e dell'origine etnica. La disposizione precisa l'applicazione della direttiva all'accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali. È vero che la direttiva non può costituire il grimaldello giuridico per assicurare l'inclusione scolastica, in termini di effettività, dei minori migranti. Infatti, ai sensi dell'art. 3, par. 2, la direttiva non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza di cittadini di Paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei Paesi terzi o degli apolidi interessati. Tuttavia, proprio l'apertura al contesto migratorio della comunicazione del 2020, e quindi non solo a minori cittadini extracomunitari, può rendere il possesso della cittadinanza meno rilevante, e consentire l'applicazione del principio paritario a situazioni derivanti da un'esperienza immigratoria.

Tali potenzialità potrebbero essere confermate nella sentenza che risulterà dal ricorso proposto alla Corte di giustizia il 22 dicembre 2023, nel caso *Commissione* c. *Repubblica slovacca*, per la constatazione della violazione della direttiva, a motivo della prassi amministrativa illecita, applicata in modo sistematico e persistente dalle autorità della Repubblica slovacca, integrante una discriminazione indiretta della comunità di etnia rom nel settore dell'educazione. La Commissione considera che la Repubblica slovacca, collocando con misura inappropriata ed eccessiva bambini di etnia rom in scuole o in classi speciali per bambini con disturbi mentali o di altro genere, o segregandoli in classi separate, viola in maniera sistematica e persistente l'art. 2, par. 1, in combinato disposto con l'art. 2, par. 2, lett. b), della direttiva 2000/43. Come chiarito dal riassunto del ricorso attualmente disponibile, l'origine etnica prescinde dalla cittadinanza, e quindi la direttiva pare applicabile anche al contesto migratorio.

L'Avvocato generale Ćapeta nelle sue conclusioni rese nel caso in esame, esprimendosi a favore della fondatezza del ricorso, ha affermato che la

[49] Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati, 2022/2051(INL), par. 14. Nello stesso senso si è espressa anche la Conferenza sul futuro dell'Europa, la cui proposta n. 46 sulla realizzazione di uno spazio europeo dell'istruzione entro il 2025 con parità di accesso a un'istruzione di qualità e all'apprendimento permanente evidenzia la necessità di una modifica del Trattato nel senso della inclusione della materia in esame tra quelle di competenza concorrente (v. *European Parliamentary Research Service, Conference on the Future of Europe. Overview of the final proposal*, Annex 1, PE 738.214, 30 novembre 2022, p. 34).

[50] Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

direttiva impone agli Stati membri un obbligo di risultato, consistente nell'eliminazione di ogni forma di discriminazione diretta o indiretta basata sulla razza o sull'origine etnica (e non un obbligo di mera condotta, consistente nella profusione di sforzi diretti all'eliminazione delle discriminazioni)[51]. Secondo l'Avvocato generale, tale obbligo impone anche la abolizione di disparità "*de facto*" risultanti da disuguaglianze strutturali nel settore dell'istruzione, come quelle addebitate dalla Commissione alla Repubblica slovacca[52].

Sebbene l'equo accesso, che sarebbe così garantito, non coincida con l'effettiva fruizione dell'istruzione, una risposta da parte della Corte di giustizia in linea con quella dell'Avvocato generale consentirebbe di rinvenire quantomeno uno strumento giuridico vincolante nell'Unione europea, che imponga la realizzazione di almeno una parte del diritto all'istruzione con i caratteri dell'inclusività.

Abstract ENG

Inclusion of Migrants and Right to Education

This paper explores the relationship between the fundamental right to education and the inclusion of migrants. It examines the main sources of international and European Union law that protect this right, as interpreted by supranational courts, as well as the EU's key initiatives in the field of education. The analysis aims to assess whether these instruments are capable of fulfilling the inclusive function of the right to education and highlights the main shortcomings of the current legal framework.

Abstract ITA

Inclusione dei migranti e diritto all'istruzione

Il presente contributo tratta del rapporto tra il diritto fondamentale all'istruzione e l'inclusione dei migranti. Esso analizza le principali fonti di diritto internazionale e dell'Unione europea poste a tutela di tale diritto, così come interpretate dalle corti sovranazionali, nonché i principali interventi dell'Unione europea in materia di istruzione, cercando di verificare se gli stessi siano idonee a realizzare la funzione inclusiva del diritto in esame e mettendo in luce le principali criticità del quadro d'insieme.

Keywords: European social charter, soft law, education, inclusion, migrants.

Parole chiave: Carta sociale europea, *soft law*, istruzione, inclusione, migranti.

[51] Conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta del 1° agosto 2025, causa C-799/23, *Commissione europea* c. *Repubblica slovacca*, ECLI:EU:C:2025:621, punti 45-50.

[52] *Ivi*, punto 60.

ANNA PITRONE*

LA DISCIPLINA EUROPEA DELLA MIGRAZIONE QUALIFICATA: RECENTI SVILUPPI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La nuova direttiva sui lavoratori altamente qualificati. – 3. La proposta di istituire un bacino di talenti dell'UE. – 4. Le politiche di integrazione: la nuova direttiva sul permesso unico e la proposta di rifusione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Le previsioni riguardanti l'invecchiamento della popolazione attiva europea e la conseguente necessità di manodopera in tutti gli Stati membri dell'Unione hanno acceso i riflettori, sin dalla fine degli anni Novanta, sul contributo che la migrazione di tipo economico può dare in questo settore, anche al fine di combattere e ridurre la migrazione illegale.

In seguito al Consiglio europeo di Tampere del 1999 sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la Commissione europea, il 22 novembre 2000, adottava una comunicazione[1] nella quale sottolineava l'importanza di trovare l'intesa fra gli Stati membri in particolare con riguardo alla cd. migrazione economica, considerata l'importanza che tale fenomeno può rivestire nell'ambito delle riforme strutturali dell'economia dell'Unione.

Alla comunicazione seguiva, qualche mese dopo, una proposta di direttiva[2], con l'obiettivo di definire condizioni e norme procedurali comuni sull'ingresso e il soggiorno di cittadini di paesi terzi ai fini dello svolgimento di un'occupazione retribuita e di attività lavorative autonome. La proposta adottava un approccio orizzontale, contemplando le condizioni di ingresso e di soggiorno di qualsiasi cittadino di un paese terzo che svolgesse un'attività economica subordinata o autonoma nel territorio di uno Stato membro.

---

* Associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Messina.

[1] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 22 novembre 2000, su una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM(2000)757, def.

[2] Proposta di direttiva del Consiglio, del 17 luglio 2001, relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo, COM(2001)386 def.

Nonostante la flessibilità del quadro delineato dalla proposta della Commissione[3], come è noto, questa non ha ottenuto il necessario consenso degli Stati membri; la questione è stata affrontata nuovamente solo dopo un paio di anni, attraverso l'adozione di un Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica[4], che ha promosso una consultazione pubblica sulla forma più appropriata che avrebbe dovuto avere la normativa dell'UE in materia di ammissione dei migranti per motivi economici.

I risultati della consultazione sono stati alla base dei successivi interventi normativi concretizzatisi in una serie di direttive che dettano disposizioni diverse a seconda del tipo di attività che il cittadino di Stato terzo eserciti o intenda esercitare sul territorio di uno Stato membro, dando vita ad una disciplina assai frammentata[5].

Infine, nell'ambito del più recente pacchetto di riforme denominato Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo[6], pochi sono i riferimenti alla migrazione legale, per lo più relativi alla migrazione altamente qualificata, già al centro delle iniziative dell'Unione dell'ultimo decennio.

In considerazione delle carenze in settori chiave come scienza, tecnologia, ingegneria e sanità, infatti, sebbene continui a spettare agli Stati membri la decisione su quante persone ammettere per motivi di lavoro, la Commissione lavora da tempo all'istituzione di un quadro a livello di UE che ponga gli Stati membri e le imprese nella migliore posizione possibile per attirare i talenti di cui hanno bisogno, anche alla luce del potenziale dei lavoratori migranti nel contribuire alla duplice transizione verde e digitale fornendo al mercato del lavoro europeo le competenze di cui necessita.

---

[3] C. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea,* Torino, 2021, II ed., p. 149.

[4] Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica, dell'11 gennaio 2005, COM(2004)811 def.

[5] S. Amedeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea,* Torino, 2022, II ed., p. 311. Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati; Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro; Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari; Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali; Direttiva 2016/801/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari.

[6] Comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020)609 final. Cfr. G. Morgese, *Limitati sviluppi del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 271 ss.

Il presente lavoro intende analizzare le recenti azioni e proposte in questo settore specifico nonché nell'ambito più generale delle politiche di integrazione dei cittadini di Stati terzi regolarmente residenti sul territorio dell'Unione, che nelle intenzioni delle istituzioni europee possono contribuire a rispondere alle sfide economiche e demografiche, a ridurre le carenze di competenze e ad aumentare il dinamismo del mercato del lavoro.

2. Nel 2016 prendeva avvio il processo si riforma della direttiva sui lavoratori altamente qualificati del 2009, meglio conosciuta come direttiva "Carta blu", che ha introdotto una particolare autorizzazione, ricalcata sull'esempio della *blue card* in vigore negli Stati Uniti, al fine di rendere l'Unione più capace di attrarre e, laddove necessario, trattenere lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi.

La direttiva ha istituito una procedura comune, accelerata e flessibile, per l'ammissione di lavoratori stranieri altamente qualificati, nonché condizioni di soggiorno vantaggiose per loro e i loro familiari, prevedendo anche alcune agevolazioni per la loro mobilità fra Stati membri.

Tuttavia, come emerso già dalla prima comunicazione della Commissione sull'applicazione della direttiva[7], accanto al tardivo e lacunoso recepimento da parte degli Stati membri, si sono registrati sin da subito risultati non all'altezza delle aspettative. Il bilancio è stato, infatti, piuttosto deludente; l'unico Stato membro ad aver rilasciato un considerevole numero di Carte blu UE è risultato essere la Germania; molti Stati membri hanno continuato, invece, ad applicare politiche nazionali volte ad attrarre immigrati altamente qualificati, che inevitabilmente sono entrate in concorrenza con il sistema introdotto dalla disciplina del 2009.

Preso atto di tali considerazioni e alla luce delle carenze intrinseche della direttiva, tra le quali condizioni di ammissione restrittive e agevolazioni assai limitate della mobilità all'interno dell'Unione, l'Agenda europea sulla migrazione del 2015[8] aveva annunciato una revisione della direttiva, al fine di renderla uno strumento più efficace nell'attirare talenti in Europa. All'esito del processo di revisione, che ha comportato anche una consultazione pubblica, il 6 giugno 2016 la Commissione ha presentato la proposta di una nuova direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente specializzati[9].

---

[7] Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, del 22 maggio 2014, concernente l'attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, COM(2014)287 def.

[8] Comunicazione della Commissione, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015)240 def.

[9] Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente specializzati, del 7 giugno 2016, COM(2016)378 def.

La proposta, che aveva lo scopo di superare i limiti della direttiva del 2009, si spingeva nella direzione di una più intensa armonizzazione, abolendo anche la possibilità di mantenere regimi nazionali paralleli.

L'*iter* legislativo, tuttavia, non si è rivelato semplice e solo l'approvazione del Patto sulla migrazione e l'asilo nel 2020[10] ha sollecitato la ripresa dei negoziati; nel 2021 è stata così approvata la nuova direttiva[11] che però conserva solo alcune delle innovazioni proposte dalla Commissione.

Fra le novità introdotte, rilevano i criteri più flessibili per ottenere il titolo di soggiorno (art. 5), attraverso la riduzione sia della retribuzione minima che della durata dell'impiego, le facilitazioni nella presentazione della domanda, la riduzione da 18 a 12 mesi del periodo minimo per i titolari di Carta blu per trasferirsi e lavorare in uno Stato diverso da quello di primo rilascio (art. 21), nonché la possibilità di ottenere il ricongiungimento familiare in maniera più rapida (art. 17).

Altra novità attiene alla possibilità che facciano richiesta della Carta blu anche i titolari della protezione internazionale (art. 9, paragrafi 4 e 5).

Nulla da fare, invece, per la proposta di eliminare i regimi nazionali che inevitabilmente entrano in competizione con la Carta blu: anche in futuro, quindi, gli Stati potranno continuare a rilasciare permessi nazionali per lavoro altamente qualificato al di fuori del modello e delle regole della nuova direttiva.

Stessa sorte è toccata alla proposta di limitare la possibilità degli Stati membri di procedere, prima della concessione della Carta blu, ad un esame della situazione del mercato del lavoro, nel caso in cui il mercato nazionale subisca perturbazioni gravi; la nuova direttiva permette, infatti, agli Stati membri di respingere una domanda di Carta blu se, dopo aver condotto una "verifica della situazione del mercato del lavoro, ad esempio nel caso vi sia un livello elevato di disoccupazione", il posto vacante può essere ricoperto da forza lavoro interna all'Unione (art. 7, par. 2, lett. a).

Infine, la nuova direttiva continua a non applicarsi ai cittadini di paesi terzi che chiedono di soggiornare in uno Stato membro in qualità di ricercatori, ai quali si applica la direttiva 2016/801/UE, tuttavia, nei considerando è prevista la possibilità che questi possano presentare domanda di Carta blu UE e che i titolari di Carta blu possano chiedere di soggiornare in qualità di ricercatori; di fatto non si è colta l'opportunità di predisporre un utile collegamento fra i due strumenti normativi, che sarebbe potuto risultare importante

[10] Vedi supra, nota 6.

[11] Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio. Cfr. P. Gargiulo, *Le iniziative dell'Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della Direttiva Carta blu*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 473 ss.; M. McBritton, *Migrazione economica e lavoro altamente qualificato: la direttiva 2021/1883/UE*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2022, pp. 287 ss.

in termini di semplificazione delle procedure e di conseguenza di attrattività del mercato del lavoro UE.

Gli Stati membri hanno dovuto recepire la nuova direttiva entro la fine del 2023 e al momento non sono noti i dati relativi al rilascio di Carte blu nel primo anno di vigenza della nuova disciplina; tuttavia, non è difficile ipotizzare che tali dati non siano distanti da quelli relativi al 2023, che vedono ancora una volta la Germania rilasciare quasi l'80% di tutte le Carte blu UE[12].

Continuando a lasciare agli Stati la facoltà di rilasciare permessi di soggiorno nazionali e non prevedendo alcun collegamento con le altre direttive relative alla migrazione economica, la disciplina sui lavoratori altamente qualificati continua, infatti, a risultare non solo parziale ma anche poco attraente per i cittadini di Stati terzi.

3. L'interesse dell'Unione ad attrarre talenti è stato ulteriormente confermato dalla proposta della Commissione, contenuta nel Patto del 2020, di creare un "bacino di talenti dell'UE" (*Talent pool*), una piattaforma per le assunzioni internazionali, simile a quelle già esistenti in Nuova Zelanda, Australia e Canada, che metta in contatto i profili dei lavoratori provenienti da paesi terzi con le offerte di lavoro in settori con carenza di manodopera negli Stati membri.

L'idea si è concretizzata con la presentazione di una proposta di regolamento[13] che fa parte di un pacchetto di misure denominato "*Skills and Talent Mobility Package*", presentato dalla Commissione europea il 15 novembre 2023[14], con l'obiettivo di rendere l'Unione più attraente per i talenti internazionali e di facilitarne la mobilità interna.

La proposta di regolamento intende agevolare, attraverso la piattaforma informatica (art. 5) alla quale gli Stati membri parteciperanno su base volontaria, l'assunzione di cittadini di Stati terzi in cerca di lavoro, per ricoprire posti di lavoro in settori dell'UE che soffrono di gravi carenze di personale; a tal fine, alla proposta è allegato un elenco delle professioni carenti a livello UE. L'elenco potrà essere aggiornato dalla Commissione europea mediante atti delegati che tengano conto delle professioni caratterizzate da carenza di personale comuni a un numero significativo di Stati membri partecipanti e di quelle che contribuiscono direttamente alle transizioni verde e digitale

[12] Dati disponibili all'indirizzo https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/edn-20250508-1?etrans=it.

[13] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2023, che istituisce un bacino di talenti dell'UE, COM(2023)716 final.

[14] Il pacchetto include la comunicazione COM(2023)715, che presenta una serie di azioni volte a rendere l'Unione più attraente per i talenti e ad incrementare la mobilità all'interno dell'UE; la proposta di regolamento COM(2023)716 sull'istituzione di un bacino di talenti dell'UE; la raccomandazione della Commissione C(2023)7700 sul riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi; la proposta di raccomandazione del Consiglio COM(2023)719 "Europa in movimento", relativa ad un quadro della mobilità ai fini dell'apprendimento.

dell'UE (art. 14). Gli Stati partecipanti potranno inoltre decidere di aggiungere o eliminare dall'elenco alcune professioni al fine di soddisfare esigenze specifiche del rispettivo mercato del lavoro (art. 15).

Nelle intenzioni della Commissione, la piattaforma dovrebbe offrire un sostegno aggiuntivo agli Stati membri interessati che potranno decidere in qualsiasi momento di aderire, notificando la decisione alla Commissione almeno nove mesi prima, mantenendo eventuali strumenti già esistenti e integrandoli con la nuova piattaforma.

Il bacino di talenti dovrebbe essere composto da un segretariato per la sua gestione complessiva (art. 8), in particolare della piattaforma, e da un gruppo direttivo (art. 9), composto da rappresentanti degli Stati membri partecipanti (i rappresentanti degli Stati membri non partecipanti potranno presenziare alle riunioni in qualità di osservatori) con il compito di fornire assistenza su una serie di aspetti pertinenti ai fini dell'attuazione del regolamento, costituendo un *forum* di discussione e di scambio tra gli Stati partecipanti.

Gli Stati membri che aderiranno al *Talent pool* dovranno istituire punti di contatto nazionali al fine di trasferire sulla piattaforma le offerte di lavoro che rientrano nell'elenco delle professioni carenti (art. 10).

I cittadini di Stati terzi in cerca di lavoro potranno registrare i loro profili sulla piattaforma tramite lo strumento per la creazione di profili di *Europass* (art. 11).

I cittadini di Stati terzi in cerca di lavoro registrati e i datori di lavoro che hanno pubblicato posti vacanti potranno cercarsi a vicenda tramite filtri e utilizzare uno strumento semiautomatizzato di abbinamento tra domanda e offerta per creare un elenco di proposte e di corrispondenze (art. 16).

La piattaforma dovrebbe non soltanto essere punto di incontro fra offerte di lavoro qualificato e lavoratori di Stati terzi, ma fornire anche informazioni sulle procedure di assunzione e migrazione negli Stati membri e comprendere rigorose garanzie per assicurare condizioni eque di assunzione e di lavoro, compresi meccanismi di agevolazione delle denunce (articoli 17 e 18).

La Commissione per le libertà civili del Parlamento europeo (LIBE) ha approvato il 26 marzo scorso un testo che dovrà essere discusso in plenaria[15], proponendo alcuni emendamenti per assicurare che il processo di selezione rispetti gli standard internazionali di equità e trasparenza, oltre la gratuità dell'accesso e la possibilità per i lavoratori di indicare il loro paese dell'UE di preferenza e certificare le proprie competenze attraverso accordi nazionali e bilaterali. La Commissione LIBE ha inoltre proposto che la Commissione organizzi campagne di comunicazione mirate, necessarie al buon funzionamento della piattaforma.

[15] La relazione è disponibile all'indirizzo https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0045_IT.html

Anche in questo caso però sembra si sia persa l'occasione per creare un importante collegamento fra la piattaforma e altri strumenti pertinenti di diritto UE, come la nuova direttiva Carta blu, tanto che la Commissione LIBE ha proposto l'inserimento, almeno fra i considerando, di un riferimento alla disciplina sui lavoratori altamente qualificati.

Invero, il bacino di talenti dell'UE servirà a sostenere un'ulteriore azione proposta nel Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020, i c.d. partenariati per i talenti[16].

Formalmente avviati nel giugno 2021, sono aperti a studenti, laureati e lavoratori qualificati e si pongono l'obiettivo di offrire opportunità di istruzione e formazione professionale, di sostegno all'integrazione per i migranti di ritorno, di ridurre la pressione sul mercato del lavoro dell'UE.

Finora la Commissione ha privilegiato il varo di tali partenariati con il Marocco, la Tunisia, l'Egitto, il Pakistan e il Bangladesh, ma sono in programma partenariati per i talenti anche con altri Stati terzi, nell'ambito della più ampia cooperazione in materia di migrazione.

Il 5 marzo scorso la Commissione europea ha poi adottato la comunicazione *Union of Skills*[17], un documento strategico per sviluppare il capitale umano e rafforzare la competitività dell'Unione. Tra gli obiettivi, anche il rafforzamento della capacità dell'Unione di attrarre e trattenere talenti provenienti da paesi terzi; a tal fine la Commissione sottolinea la necessità di rendere i sistemi di istruzione e formazione europei attraenti per gli studenti provenienti da Stati terzi, con l'obiettivo di portare a 350 mila, entro il 2030, il numero annuo di studenti provenienti da Stati terzi che studiano e conseguono un titolo di studio a livello terziario nell'UE.

La Commissione ha annunciato anche la presentazione entro l'anno di una strategia sui visti che comprenderà misure per sostenere l'arrivo di studenti, ricercatori e lavoratori qualificati di alto livello provenienti da paesi terzi. Vero è che le considerazioni contenute nella recente strategia sulla sicurezza interna, *Protect EU*[18], non fanno ben sperare considerato che, come si legge, la Commissione intende integrare pienamente le considerazioni sulla sicurezza nella politica sui visti dell'UE

Infine, la Commissione ha sottolineato l'importanza che potrebbero assumere i "programmi di formazione per l'assunzione" al momento in fase di sviluppo nell'ambito dei partenariati per i talenti, istituiti congiuntamente con gli Stati membri interessati per fornire un ulteriore sostegno ai datori di lavoro nella ricerca delle competenze di cui hanno bisogno, in particolare nei settori di interesse comune, come l'edilizia, l'assistenza, le TIC, i trasporti,

---

[16] Come previsto all'art.12 della proposta di regolamento.

[17] Comunicazione della Commissione, del 5 marzo 2025, L'Unione delle competenze, COM(2025)90 def.

[18] Comunicazione della Commissione, del 1° aprile 2025, ProtectEU: strategia europea di sicurezza interna, COM(2025)148 final.

la bioeconomia, il turismo, l'agricoltura o la cultura. Tali programmi dovrebbero basarsi su un partenariato pubblico-privato e dovrebbero essere reciprocamente vantaggiosi sia per l'Unione che per i paesi partner.

Occorrerà attendere l'esito dei negoziati relativi al regolamento istitutivo del *Talent pool*, al fine di valutare la sua integrazione nelle recenti politiche volte ad attirare talenti nell'UE. Inevitabilmente il successo dell'iniziativa dipenderà dal numero degli Stati membri che parteciperanno alla piattaforma e, soprattutto, dalle procedure interne che verranno messe in atto per l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori selezionati.

Infine, la Commissione valuta come fattore chiave per attrarre i talenti la creazione di condizioni adeguate in Europa per la loro integrazione e il sostegno alla vita familiare e ha annunciato un riesame del piano d'azione dell'UE per l'integrazione e l'inclusione al fine di sostenere più efficacemente le misure di integrazione e di ricongiungimento familiare, in particolare per i lavoratori qualificati e i ricercatori.

4. Proprio in tema di rafforzamento delle politiche di integrazione, rileva l'approvazione della nuova direttiva sul permesso unico[19], che sostituirà a maggio 2026 la direttiva del 2011.

Le nuove disposizioni continuano a non intaccare la competenza degli Stati membri a stabilire i requisiti di rilascio del permesso unico e le quote di ingresso, ma si pongono l'obiettivo di rendere più semplice la procedura e più incisiva la politica di integrazione dell'Unione.

Anzitutto vengono abbreviati i tempi del rilascio del permesso unico, essendo ridotto il termine per la decisione a 90 giorni (art. 5) rispetto ai 4 mesi attualmente previsti, e sono stati rafforzati in parte i diritti dei beneficiari, consentendo ad esempio il cambiamento di datore di lavoro e la possibilità di restare nello Stato membro anche durante un periodo limitato di disoccupazione (art. 11).

Al fine di rafforzare la parità di trattamento, ai beneficiari sono riconosciute le medesime condizioni di lavoro dei cittadini dello Stato membro che comprendono oggi anche quelle relative agli orari, ai congedi, alle ferie e alla parità di genere, oltre alla retribuzione, al licenziamento e alla salute e alla sicurezza.

Sul fronte dei diritti collettivi è sancito espressamente anche il loro diritto di scioperare, intraprendere azioni sindacali e negoziare contratti collettivi (art. 12).

---

[19] Direttiva (UE) 2024/1233 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, (rifusione). Cfr. A. Di Stasi, *La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 435 ss.

Da ultimo, al fine di rendere effettive le disposizioni della direttiva, gli Stati membri devono predisporre misure volte ad impedire eventuali abusi e a sanzionare le violazioni degli obblighi ivi previsti, adottando meccanismi efficaci di denuncia da parte dei lavoratori stranieri, ivi inclusa la possibilità di adire l'autorità giudiziaria (art. 14).

Nella direzione di una migliore integrazione dei cittadini di Stati terzi regolarmente residenti in uno Stato membro dell'Unione, nel 2022 la Commissione ha proposto la rifusione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo[20], ancora oggi unico vero esempio di strumento di integrazione dei cittadini di Stati terzi residenti sul territorio di uno Stato membro dell'Unione.

Nonostante le difficoltà di recepimento e attuazione di tale strumento nei primi anni di vigenza, anche a seguito delle relazioni pubblicate negli anni dalla Commissione nonché dei numerosi procedimenti di infrazione e interventi della Corte di giustizia, lo stato di attuazione della direttiva è progressivamente migliorato, rimanendo particolarmente difficile solo la possibilità per il soggiornante di lungo periodo di trasferirsi in un altro Stato membro, elemento peraltro fra i più innovativi previsti dalla disciplina del 2003[21]. Tra le cause di tale insuccesso rientra, probabilmente, la circostanza che l'esercizio

---

[20] Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2022, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione), COM(2022)650 final.

[21] Direttiva 2003/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Si veda fra gli altri S. Peers, *Implementing equality? The Directive on long-term resident third-country nationals*, in *European Law Review*, 2004, pp. 437 ss.; S. Boelaert - Suominen, *Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: five paces forward and possibly three paces back*, in *Common Market Law Review*, 2005, pp. 1011 ss.; S. Carrera, *"Integration" as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU*, in *CEPS Working Document*, marzo 2005, pp. 219 ss.; A. Di Stasi, *Verso uno "statuto" europeo nazionale del cd. immigrato di lungo periodo*, in U. Leanza (a cura di), *Le migrazioni: una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Atti del XII Convegno SIDI, Napoli, 2005, pp. 451 ss.; L. Halleskov, *The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?,* in *European Journal of Migration and Law*, 2005, pp. 181 ss.; J. Handoll, *The Long-term Resident Directive*, in J. Y. Carlier, P. De Bruycker (under the supervision of), *Immigration and Asylum Law of the EU: Current Debates*, Bruxelles, 2005, pp. 144 ss.; L. Manca, *Lo status dei cittadini di Paesi terzi residenti di lungo periodo nell'Europa allargata: problemi e prospettive*, in M.R. Saulle, L. Manca (a cura di), *L'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Europa allargata*, Napoli, 2006, pp. 27 ss.; K. Groenendijk, *The Long-Term Resident Directive, Denizenship and Integration*, in A. Baldaccini, E. Guild, H. Toner (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford-Portland, 2007; J. Handoll, *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third country nationals who are long term resident,* in K. Hailbronner (ed.), *EU immigration and Asylum Law*, München-Oxford-Baden-Baden, 2010, p. 589 ss.; A. Di Stasi, R. Palladino, *La perdurante frammentarietà dello "statuto" europeo del soggiornante di lungo periodo tra integrazione dei mercati ed integrazione politico-sociale,* in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, pp. 375 ss.; D. Acosta Arcazaro, *Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Mem- bership*, in *European Law Journal*, 2/2015, pp. 200 ss.; P. De Pasquale, *Il trattamento degli "stranieri lungo soggiornanti" fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. Amadeo e F. Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 33.

di tale diritto è spesso sottoposto a diverse condizioni, quali quelle applicabili al rilascio del primo permesso.

In particolare, occorre ricordare che gli Stati membri possono limitare il numero totale di persone che possono rivendicare il diritto di soggiorno, a condizione che tali limitazioni siano già previste per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi dalla legislazione vigente al momento dell'adozione della direttiva[22].

Considerata dunque come "sottoutilizzata", il Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020 proponeva la revisione della direttiva con l'obiettivo "di creare un vero e proprio *status* di soggiornante di lungo periodo nell'UE, in particolare rafforzando il diritto di chi vi rientra di spostarsi e lavorare in altri Stati membri".

La proposta del 27 aprile 2022[23] poggia sulla consapevolezza che i migranti legalmente soggiornanti nell'UE possono contribuire a rispondere alle sfide economiche e demografiche, a ridurre le carenze di competenze e ad aumentare il dinamismo del mercato del lavoro.

La proposta di rifusione introduce, anzitutto, un importante cambiamento al requisito "temporale" necessario per il riconoscimento dello *status* in esame. Nello specifico, si prevede la possibilità di cumulare periodi di soggiorno in Stati membri diversi, a condizione che gli interessati abbiano cumulato due anni di soggiorno legale e continuativo nel territorio dello Stato membro in cui è stata presentata la domanda per lo *status* (art. 4).

La nuova disciplina consentirebbe in altre parole di acquisire lo *status* in maniera più semplice e in un periodo di tempo più breve.

La proposta si pone l'obiettivo anche di ridurre la discrezionalità lasciata agli Stati circa eventuali requisiti ulteriori, recependo la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione, con riferimento ad esempio al fatto che nel dimostrare di avere risorse economiche sufficienti, il richiedente possa far riferimento anche alle risorse messe a disposizione da un terzo, a condizione che siano "stabili, regolari e sufficienti" (art. 5).

Al fine di promuovere la migrazione circolare, la proposta poi estende la possibilità di assentarsi dal territorio dell'Unione senza perdere lo *status* per un periodo di 24 mesi, in luogo degli attuali 12 mesi. Peraltro, in caso di assenze più lunghe, gli Stati membri dovrebbero istituire una procedura semplificata per il riacquisto dello *status* (art. 9).

Quanto al trattamento riservato ai beneficiari, già privilegiato ai sensi della direttiva in vigore, la proposta chiarisce che i soggiornanti di lungo periodo devono godere degli stessi diritti dei cittadini nazionali anche relativamente all'acquisizione di alloggi privati, essendo questo aspetto particolarmente rilevante ai fini dell'integrazione nelle comunità ospitanti; a ciò si aggiunge l'ulteriore previsione in materia di previdenza sociale, secondo

[22] È il caso ad esempio dell'Italia, che fa rientrare il numero di permessi rilasciabili a soggiornanti di lungo periodo provenienti da altri Stati membri, nell'ambito del decreto flussi annuale, cosicché negli ultimi anni tale possibilità è stata limitata a qualche centinaio di permessi per il trasferimento in Italia.

[23] Vedi supra, nota 20.

cui i soggiornanti di lungo periodo dell'UE che si trasferiscono in un Paese terzo dovrebbero poter percepire il trattamento pensionistico alle stesse condizioni dei cittadini degli Stati membri che si trovano nella stessa situazione e l'eliminazione della possibilità per gli Stati membri di limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e di protezione sociale alle sole prestazioni essenziali (art. 12).

Infine, un'altra importante novità consiste nell'introduzione di norme specifiche relative all'acquisizione dello *status* da parte dei figli di un cittadino di un Paese terzo soggiornante di lungo periodo nati o adottati nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno. Questa disposizione trova la sua *ratio* nella necessità di garantire il rispetto e la protezione del diritto alla vita privata e familiare. La proposta prevede che i figli acquisiscano automaticamente lo *status* di soggiornante di lungo periodo, a seguito della domanda presentata da genitore alle autorità competenti dello Stato membro in cui risiede (art. 15).

Con riferimento alla mobilità intraeuropea dei soggiornanti di lungo periodo, che il regime vigente ha impedito di affermarsi, la proposta intende rimuovere una serie di attuali limitazioni; anzitutto, secondo il dettato della proposta, il diritto di soggiornare in un secondo Stato membro non sarebbe più subordinato a una valutazione della situazione del mercato del lavoro nel caso l'interessato voglia esercitare un'attività economica in qualità di lavoratore subordinato o autonomo (art. 16); inoltre sono ridotti i tempi per ricevere l'autorizzazione (art. 17), e si prevede che il secondo Stato membro conceda lo *status* di soggiornante di lungo periodo a coloro che abbiano risieduto legalmente e in modo continuativo sul suo territorio per tre anni prima della presentazione della domanda e non cinque (art. 26).

La nuova direttiva sul permesso unico e la proposta di rifusione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo muovono dalla convinzione che i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE vadano sostenuti nella loro integrazione, così da essere in condizione di mettere pienamente a frutto i loro talenti. Si tratta di importanti previsioni che possono migliorare la condizione di moltissimi cittadini di Paesi terzi e dei loro familiari; l'incentivazione della mobilità fra Stati membri, inoltre, risulterebbe importante per il buon funzionamento del mercato unico.

5. La Commissione europea lavora da tempo ad una strategia efficace che renda l'Unione una meta attraente per i talenti provenienti da Stati terzi; la revisione della direttiva Carta blu, che nelle intenzioni della Commissione doveva superare i limiti della normativa previgente, ha sicuramente introdotto importanti novità, ma la scelta degli Stati membri di non rinunciare alla possibilità di rilasciare permessi di soggiorno nazionali potrebbe vanificare i risultati del processo di riforma.

Anche il costituendo *Talent pool* non è privo di limiti, fra i quali la volontarietà su cui si basa la partecipazione degli Stati membri e la mancanza di collegamento con le direttive vigenti sulla migrazione economica.

Sul fronte delle politiche di integrazione si potrebbe giocare la partita per rendere l'Unione meta attraente per i lavoratori altamente qualificati provenienti da Stati terzi e in generale per la manodopera internazionale necessaria al mercato unico.

Occorrerà dunque attendere il recepimento della nuova direttiva sul permesso unico e soprattutto l'esito dei negoziati relativi alla nuova direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, al momento fermi.

Dovrà infatti prevalere la convinzione che i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE vadano sostenuti nella loro integrazione, così da essere in condizione di mettere pienamente a frutto i loro talenti. Si tratta di importanti previsioni che possono migliorare la condizione di moltissimi cittadini di paesi terzi, così come la promozione della loro della mobilità intra UE risulterà importante per il buon funzionamento dell'economia europea.

Abstract ENG

The European Policy on Skilled Migration: Recent Developments

The essay examines recent developments in the EU's policy on skilled migration, focusing on the reform of the "Blue Card" directive, the proposal for an EU *Talent Pool*, and new measures to support the integration and mobility of third-country nationals. Despite progress, challenges remain due to regulatory fragmentation and the limited harmonization between national and EU-level policies.

Abstract ITA

La disciplina europea della migrazione qualificata: recenti sviluppi

Il saggio esamina gli sviluppi recenti della politica UE sulla migrazione qualificata, concentrandosi sulla riforma della direttiva Carta blu, sulla proposta di un *Talent Pool* europeo e sulle nuove misure per facilitare l'integrazione e la mobilità dei cittadini di Paesi terzi. Nonostante i progressi, permangono criticità dovute alla frammentazione normativa e alla scarsa armonizzazione tra le politiche nazionali e quelle dell'Unione.

Keywords: immigration, talents, work, skills, manpower.

Parole chiave: immigrazione, talenti, lavoro, competenze, manodopera.

CLAUDIO DI MAIO*

ALGORITMI E INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI. LA PROVA DIGITALE CHE TRASFORMA I PROCESSI EUROPEI?

SOMMARIO: 1. L'integrazione dei migranti nell'Unione europea tra diritto e trasformazioni. – 2. Il paradigma europeo dell'integrazione tra principi e governance policentrica. – 3. L'identità del migrante nella società digitale. – 4. Lavoro e algoritmi: l'integrazione economica al tempo dell'intelligenza artificiale. – 5. Istruzione, competenze digitali e partecipazione sociale. – 6. Profili conclusivi. Verso una dimensione digitale inclusiva?

1. L'integrazione giuridica dei cittadini provenienti da Paesi terzi nell'ordinamento dell'Unione europea costituisce un punto di dibattito dinamico e non privo di specificità, tanto da rappresentare anche un campo di osservazione privilegiata per il giurista dove far emergere possibili tensioni, ambiguità e potenzialità nello sviluppo degli ordinamenti europei contemporanei.

Il diritto dell'UE ha progressivamente riconosciuto l'inserimento degli stranieri nei Paesi membri come obiettivo autonomo ovvero non come obbligo per il godimento di taluni diritti e distinto dalla mera gestione dei flussi[1]. Infatti, con la progressiva affermazione di un paradigma normativo fondato sulla tutela dei diritti fondamentali, anche il perimetro dell'integrazione dello straniero risulta nitidamente ridefinito, nel tentativo di andare oltre l'originaria visione funzionale e di gestione dei movimenti migratori[2].

L'evoluzione di questo sistema, non solo dal punto di vista normativo, bensì in senso interpretativo e giurisprudenziale[3], ha senza alcun dubbio inciso profondamente sul piano della titolarità e sulle forme di trattamento di taluni diritti.

---

* Docente a contratto di Diritto dell'Unione europea dell'Università della Calabria.

[1] Cfr. M. BORRACCETTI, *L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 15. Il tema è particolarmente rilevante per i richiedenti protezione internazionale. Si veda F. BIONDI DAL MONTE, *L'accoglienza dei richiedenti asilo nella direttiva (UE) 2024/1346. Profili di continuità, qualche luce e persistenti ombre*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2025, p. 8 ss.

[2] Sulle diverse fasi, si rinvia a R. GROPAS, *Migrant Integration and the Role of the EU, in Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets: A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, Cham, 2021, p. 73 ss.

[3] Sul punto, M. BOTTERO, *Integration (of Immigrants) in the European Courts' Jurisprudence: Supporting a Pluralist and Rights-Based Paradigm?*, in *Journal of International Migration and*

Del resto, l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il divieto di qualsiasi forma di discriminazione, incluse quelle fondate sull'origine etnica o sociale, imponendo un principio di portata generale che, come evidenziato anche dal Piano d'azione UE per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, deve tradursi in pari opportunità di accesso ai diritti e alla partecipazione alla vita sociale ed economica. La giurisprudenza della Corte di giustizia UE ha consolidato questa lettura di contesto, chiarendo in importanti decisioni, *ex multis* dal caso *Kamberaj* (causa C-571/10), che la non discriminazione e la parità di trattamento devono estendersi anche ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti secondo specifici requisiti previsti dal diritto dell'UE, in particolare quando siano in gioco diritti sociali o economici essenziali, strettamente connessi a una solida integrazione nel territorio dello Stato membro ospitante[4].

Ai nostri fini, una riflessione preliminare sulla clausola di non discriminazione appare opportuna, non solo in ragione della sua valenza assiologica e sistemica nel diritto dell'Unione, ma anche per la portata precettiva che essa può assumere nell'ordinamento interno degli Stati membri. In tal senso, si propone una lettura in chiave sostanziale dei precetti positivi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali, così da precisarne l'effettiva estensione. La dimensione soggettiva dello straniero, infatti, si compone di molteplici sfaccettature che investono anche la sicurezza sociale e all'assistenza sociale, il diritto ad una buona amministrazione che, in combinato disposto, possono costituire un ulteriore parametro di conformità per l'azione legislativa e amministrativa delle autorità preposte all'integrazione. Tale parametro si rifletterebbe anche nella definizione e nell'attuazione delle politiche pubbliche ad essa connesse, orientandole a criteri di equità, inclusività e rispetto della condizione di vulnerabilità.

Con queste premesse, è legittimo interrogarsi su come la struttura normativa vigente possa operare in caso di una interazione con sistemi digitali o algoritmici, capaci di condizionare scelte e decisioni nella tutela dei diritti. Del resto, la trasformazione che è già al centro della *Digital Decade* incide da tempo anche sull'inclusione giuridica dei migranti, influenzando i criteri di accesso ai diritti e la stessa costruzione della soggettività giuridica[5]. L'accesso a prestazioni essenziali – come istruzione, *welfare* o lavoro – è sempre più mediato da dispositivi elettronici automatizzati, che selezionano in base a parametri prestabiliti e interoperabili. L'identità del migrante, nel contesto digitale, si concretizza anche attraverso la sua capacità di essere incluso nei

Integration, 2023, p. 1719 ss., e F. Mauri, *Obbligo o diritto? La Corte di giustizia sull'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale*. in *Eurojus*, 10 marzo 2025.

[4] Cfr. V. Piergigli, *L'integrazione degli immigrati da paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2018, p. 18 ss.

[5] Così P. Regina, E. De Capitani, *Digital Innovation and Migrants' Integration: Notes on EU Institutional and Legal Perspectives and Criticalities*, in *Social Sciences*, 2023, p. 4 ss.

sistemi informatici, che regolano l'accesso e la sua capacità di agire. In mancanza di interoperabilità o competenze, egli rischia di restare invisibile in un perimetro ampio e complesso.

Tutto ciò pone dinanzi a ulteriori problematiche che, sovente, non emergono e che influenzano non solo il livello di analisi, bensì richiamano in gioco proprio quel principio di pari trattamento che è connaturato nel sistema giuridico europeo. La dottrina sta già dibattendo da tempo sull'uso crescente di strumenti digitali per la gestione dei flussi migratori[6] e per l'erogazione dei servizi pubblici[7], con l'incidenza di sistemi biometrici di identificazione e delle piattaforme di supporto alle decisioni. In tal senso, è legittimo verificare se tali strumenti generino nuove barriere o alimentino forme di esclusione sostanziale. Dal punto di vista normativo, il regolamento (UE) 2024/1689 sull'intelligenza artificiale impone controlli umani significativi e valutazioni d'impatto per proteggere le persone vulnerabili. Tuttavia, sarà interessante verificare come tali precetti entrino in relazione con le disposizioni della Carta, ogniqualvolta si rilevi la necessità per lo straniero di ricevere una protezione in merito a decisioni determinate o influenzate da sistemi algoritmici, per cui sarà sempre necessario prevedere il diritto a un ricorso effettivo anche contro determinazioni di natura digitale, così come disposto dagli articoli 21 e 47 della Carta dei diritti fondamentali.

Il presente lavoro propone, quindi, un invito a ripensare l'integrazione giuridica in chiave digitale, partendo da un interrogativo principale: per gli stranieri che interagiscono all'interno dell'ecosistema digitale dei processi di integrazione è sufficiente la titolarità formale dei diritti o sarà necessaria la possibilità concreta di esercitarli anche in ambienti diversi da quelli comunemente previsti? A partire da tali premesse, ci si propone di riflettere sull'emergere, nello spazio giuridico dell'Unione, di una nuova dimensione per il migrante, che comporti una integrazione sostanziale anche in tali processi. Essa si fonda sul riconoscimento della vulnerabilità di determinati gruppi di popolazione – tra cui, in particolare, i minori e i richiedenti asilo – e sull'esigenza di predisporre architetture giuridiche e tecnologiche capaci di garantire trasparenza, accessibilità e partecipazione.

2. Nell'ordinamento dell'Unione europea i meccanismi di integrazione dei cittadini provenienti da Paesi terzi si sono affermati in modo policentrico, ossia dall'interazione tra il diritto primario, le fonti derivate, la giurisprudenza e le *policy* dei singoli Stati membri. Dobbiamo, quindi, assumere che

---

[6] Si veda S. Marinai, *Il rafforzamento del controllo digitale nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Annali AISDUE*, 2020, p. 121 ss.

[7] D. Kozhuharova et al., *What Does the Law Say? The Legal Framework Applicable to the Design and Use of ICTs in Migrants' Integration*, in B. Akhgar et al. (eds), *Information and Communications Technology in Support of Migration. Security Informatics and Law Enforcement*, Cham, 2022, p. 275 ss.

ci troviamo dinanzi ad un orizzonte composito, dove l'inserimento socio-giuridico dello straniero si sostanzia attraverso un processo che non si esaurisce nel semplice accesso ai diritti, ma richiede la rimozione attiva di ostacoli e barriere di qualsiasi fattispecie capaci di limitarne l'effettività.

Il punto da cui muovere le prime riflessioni, trattandosi anche di un prisma di analisi che include differenti tipologie di soggetti, è la tutela dei diritti fondamentali e, in particolare, della dignità umana, riconosciuta come valore fondante anche per i cittadini di Paesi terzi. Parimenti e sempre rispetto al medesimo perimetro di indagine, il principio di uguaglianza si pone come criterio rilevante, poiché non si esaurisce nella sua declinazione formale di cui all'art. 21 della Carta, bensì si sostanzia in un precetto positivo rinvenibile anche in altre disposizioni, che rendono gli stranieri – come tutti – titolari di un trattamento paritetico esteso innanzi alla legge[8]. La portata di queste disposizioni, appartenenti ad un patrimonio comune e condiviso, impone al legislatore e al potere statale l'adozione di misure idonee a compensare possibili situazioni di svantaggio derivanti da elementi strutturalmente diseguali, affinché tali precetti non restino un enunciato astratto, ma si traducano in un'effettiva capacità di godimento dei diritti fondamentali. È bene precisare, tuttavia, che nel contesto migratorio la protezione della dignità umana e il principio di uguaglianza sono fortemente legati allo *status* giuridico e – ai nostri fini – anche alle situazioni giuridiche individuali. In un ecosistema digitale, infatti, le istanze che sottendono a tali diritti sono talvolta connesse al possesso di determinati mezzi che garantiscano la comprensione, l'accessibilità, l'azione e la capacità piena da parte dell'individuo. Tale complesso di caratteristiche personali, meglio noto come *digital literacy*, ha un'influenza rilevante, specie nel caso degli stranieri[9].

Al pari delle altre caratteristiche personali, tali requisiti non possono giustificare un trattamento normativo o amministrativo differente, se non sulla base di finalità di interesse generale esplicitamente enunciate e giustificate secondo i principi di proporzionalità e necessità. In altre parole, l'identificazione di tutte le peculiarità che attengono alla condizione di migrante (lingua, cultura, orientamento sessuale, etc.) oggi è saldamente ancorata al possesso di conoscenze specifiche in ambito digitale. La presenza o meno di queste capacità non è sempre determinabile e, in ogni caso, non possono costituire un elemento che comporti la compressione dei diritti fondamentali. Anche nel caso in cui ciò avvenga, deve essere operato in presenza di parametri oggettivi, coerenti con l'impianto previsto dall'ordinamento europeo. Una lettura fortemente inclusiva degli strumenti digitali, nella quale la dimensione soggettiva

[8] Cfr. B. Nascimbene, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 2021, p. 98 ss.

[9] Tanto da influenzare lo stesso concetto di vulnerabilità. Così M.R. Bartolomei, A. Cava, *Vulnerability, Digital Technologies and International Law: Reflections on Contemporary Migration Flows*, in *Law, Technology and Humans*, 2/2024, p. 19 ss.

del diritto rispetto al migrante che si fonda sulla dignità della persona e sulla centralità del suo vissuto personale, non è solo garanzia di un'adeguata applicazione delle norme, bensì scongiurerebbe approcci meramente formalistici o categoriali che sono squisitamente vicini alle scienze tecniche[10].

Questo orientamento oggi assume una importanza cruciale, se coniugato alla luce delle trasformazioni tecnologiche e digitali. L'ecosistema entro cui esse si realizzano rafforza la necessità di una ridefinizione dei principi prima richiamati, per evitare che l'uso di *software* o strumenti tendenzialmente opachi e con funzioni predittive accresca possibili disuguaglianze. Soprattutto in tali casi, l'uguaglianza e il pari trattamento impongono l'adozione di misure compensative e inclusive, volte a garantire che l'innovazione tecnologica non diventi strumento di esclusione.

Verso questa impostazione sembra muoversi anche il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, che rappresenta un nitido tentativo da parte della Commissione europea di costruire il quadro di una politica pubblica a livello sovranazionale per l'inclusione del migrante, ispirata a principi di universalismo e coesione sociale. Il documento, nel tentare di superare l'approccio che ha caratterizzato le precedenti strategie, pone l'accento sull'integrazione come obiettivo primario e non solo come finalità sociale, qualificandola nella sua dimensione essenziale e accostandola – ove possibile – alla cittadinanza europea. In questo senso, si dà spazio al concetto di responsabilità condivisa tra le istituzioni, tra le comunità locali e i migranti stessi, accompagnata da una strutturale importanza per l'accesso effettivo all'informazione, alla formazione, alla salute, all'impiego e alla partecipazione civica. Sebbene si tratti di uno strumento di *soft law*, la Commissione europea approfitta per esplicitare il progressivo impatto che la transizione digitale può generare nelle nuove forme di inserimento sociale del migrante, riconoscendo che la mancanza di competenze e strumenti capaci di affermarne la personalità può portare ad una conseguente marginalizzazione per questi soggetti.

In effetti, una prima e preliminare analisi di questo contesto ci pone dinanzi ad una delle possibili tensioni che si potranno realizzare in un futuro prossimo nell'ordinamento europeo: la difficoltà di conciliare le esigenze di certezza ed efficienza amministrativa con le istanze di equità sostanziale e tutela del soggetto migrante, anche laddove sussista la presenza di strumenti di natura digitale.

Si pensi a un aspetto di notevole attualità nel campo del diritto europeo delle migrazioni: l'interoperabilità tra sistemi informatici europei. La dialettica funzionale e la condivisione dei dati tra Eurodac, VIS, SIS II, EES sono degli obiettivi a breve termine per rafforzare il controllo della mobilità che

[10] Cfr. E. Pistoia, *Rule of law backsliding within the EU: The case of informal readmissions of third-country nationals at internal borders*, in *European Law Journal*, 2024, p. 69 ss.

persegue il primario bisogno di garantire sicurezza e tracciabilità negli spostamenti alle frontiere; ciò nonostante, è legittimo interrogarsi se un estremo utilizzo di questi mezzi possa ridurre il migrante a una sequenza di dati standardizzati[11]. In ogni caso e qualsiasi siano gli intenti, non è possibile negare che lo straniero si trovi giuridicamente tradotto in una sequenza di processi codificata secondo parametri unitari, che potrebbero essere preclusivi nel sondare la sua situazione individuale e le sue peculiarità. Ecco perché la titolarità di un diritto fondamentale, accostata ad un atto computazionale, potrebbe essere facilmente compromessa o viziata da *bias* e interpretazioni involontarie[12]. È bene assumere, sin da ora, che la piena neutralità di questi sistemi sia spesso difficile da determinare. Persino i possibili effetti escludenti di una decisione – supportata da mezzi tecnologici – possono essere articolati da impugnare o da rivedere *ex post*, a discapito del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, così come sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

Rispetto al tema in esame, quindi, la dimensione digitale è ben lontana dal configurarsi come uno strumento meramente tecnico, bensì possiede la capacità di intervenire nella costruzione giuridica della soggettività del migrante, influenzandone la stessa possibilità di essere riconosciuto come titolare di diritti. In questi termini, quindi, l'effettività dell'inclusione potrebbe dover dipendere sempre più da prerequisiti anche di natura tecnologica, che non possono essere dati per scontati. Parimenti, il possesso e la capacità d'uso di determinati dispositivi, la possibilità di navigazione, la familiarità con determinate interfacce amministrative costituiscono un ambito che va ben al di là della semplice *digital literacy* e che, proprio rispetto al soggetto migrante, suggerisce un'adeguata cognizione e informazione sugli aspetti giuridici che ne derivano.

In ultimo, rimane sullo sfondo una questione che attiene la tutela e la coerenza interna del quadro giuridico dell'UE. Ci si riferisce al possibile divario che la dimensione tecnologica può accentuare tra l'universalismo dei diritti fondamentali proclamati a livello sovranazionale e la possibile frammentazione delle garanzie offerte all'interno dei contesti nazionali. Sebbene la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione ribadisca il principio di uguaglianza *erga omnes* dinanzi alla legge, l'accesso effettivo ai diritti potrebbe apparire, nella prassi, come influenzato da una molteplicità di fattori che eccedono dall'universalismo formale. Se letta nel prisma dell'ecosistema digitale, l'integrazione giuridica dei cittadini provenienti da Paesi terzi potrebbe infatti articolarsi lungo una traiettoria differenziata, modellata su categorie soggettive che il diritto positivo continua a distinguere, ciascuna delle quali

[11] Sulle implicazioni relative ai diritti fondamentali, si veda C. Blasi Casagran, *Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU*, in *Human Rights Law Review*, 2021, pp. 442 ss.

[12] Un tema già presente in V. Eubanks, *Automating Inequality. How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York, 2018, p. 153 ss.

associata a un regime giuridico non sempre omogeneo quanto all'intensità e alla modalità di esercizio dei rispettivi diritti. Tale eterogeneità, se analizzata in accostamento ai margini di discrezionalità riconosciuti agli Stati membri, potrebbe ostacolare la costruzione di uno spazio effettivamente uniforme di appartenenza sociale e giuridica di questi soggetti. Si pensi, ancora una volta, all'utilizzo di sistemi di sintesi e di interpretazione linguistica che le autorità potrebbero utilizzare per la determinazione degli *status* di questi soggetti, ai *software* di selezione in ambito lavorativo o al crescente utilizzo di piattaforme e linguaggi basati sull'intelligenza artificiale nell'ambito dell'istruzione e formazione professionale[13].

Per altri versi, la concreta implementazione delle norme europee in materia di integrazione parrebbe risentire di significative disparità tra Stati membri, anche solo in termini di adeguata preparazione nel trattare queste tematiche, nella capacità amministrativa o rispetto alle risorse disponibili e rispetto ai modelli organizzativi. Con ogni probabilità, tutto ciò non metterebbe in discussione la governance multilivello dell'integrazione, bensì la reale capacità di quest'ultima di essere efficace. Seppur formalmente armonizzata, la *policy* europea si tradurrebbe in un mosaico di standard applicativi potenzialmente incoerenti. L'accesso ai diritti, in questo quadro, rischierebbe di dipendere da fattori esterni alla volontà dello stesso legislatore europeo.

Rispetto al tema dei diritti fondamentali, quindi, il paradigma dell'inclusione giuridica dello straniero nell'Unione europea si confronta con una duplice sfida. Da un lato, deve misurarsi con l'evoluzione repentina dei contesti tecnologici, che impongono un ripensamento delle modalità di accesso alle libertà in termini di capacità e interazione algoritmica, anche del soggetto migrante. Dall'altro lato, l'intero sistema deve confrontarsi con le singole e specifiche realtà nazionali, cercando di superare le discontinuità e le ambiguità endemiche. In tale prospettiva, è logico avviare una discussione approfondita sull'inclusione digitale, non meramente come coacervo di diritti in senso strumentale, bensì come dimensione ancillare a quei principi che ne costituiscono il fondamento dell'ordinamento europeo.

3. Uno degli elementi che l'affermazione di una dimensione digitale pubblica negli Stati membri ha contribuito a trasformare riguarda lo stesso concetto di identità personale: da una relazione statica, legata alla condizione soggettiva, la *digital identity* assume oggi il grado di prerequisito dinamico per l'accesso a procedimenti, richieste e documentazioni. In passato, tale aspetto si ancorava a precise connotazioni più comuni e contingenti con la cittadinanza e allo *status* giuridico individuale[14]; nell'attualità, la trasformazione

[13] Cfr. D. Ozkul, *Automating Immigration and Asylum: The Uses of New Technologies*, in *Migration and Asylum Governance in Europe*, 2023, p. 26 ss., disponibile su www.rsc.ox.ac.uk.

[14] Si pensi alla nozione di "persona" quale soggetto titolare di diritti ai sensi degli articoli 20 e 21 TFUE, nonché dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

algoritmica ed elettronica dei processi ha contribuito a riformulare anche le condizioni di riconoscibilità del migrante, pure rispetto al possibile godimento di taluni diritti e dal punto di vista più squisitamente normativo. La progressiva affermazione dell'identità elettronica come prerequisito per l'accesso a diritti e a servizi specifici all'interno dell'ordinamento statale non costituisce un semplice progresso tecnologico dei processi, ma segna un mutamento strutturale della relazione giuridica tra individuo e pubblici poteri[15]. Questo cambiamento di paradigma assume maggiore rilievo nel caso dei migranti, non solo per le specificità che può assumere, bensì perché comporta un maggiore sforzo di adattamento e di flessibile attuazione nel metodo di riconoscimento dell'individuo[16]. In tale prospettiva, l'integrazione giuridica dei cittadini provenienti da Paesi terzi si prospetta, per certi versi, come un fenomeno a tratti inedito: essa non si presenta solo nella sua accezione tradizionale, bensì si àncora alla capacità di essere riconosciuti dal punto di vista amministrativo, attraverso strumenti elettronici e basi di dati interoperabili.

Se letta in questo prisma, l'integrazione si riafferma attraverso una logica di tipo inverso rispetto al passato e che può essere influenzata ancor di più dalle capacità del soggetto: senza accesso, potrebbe non esserci uno *status* riconosciuto; senza identità digitalmente certificata, potrebbe non esserci un diritto effettivo. Questo nuovo paradigma di soggettività giuridica, ovvero arricchita della sua dimensione digitale, è stata formalizzata all'interno del nuovo regolamento (UE) 2024/1183 (c.d. eIDAS 2), che aggiorna il quadro delineato dal regolamento (UE) 910/2014 e introduce una infrastruttura europea di identità digitale da cui si sviluppa l'istituzione di un *European Digital Identity Wallet* (d'ora in poi, EDIW).

Questo "portafoglio digitale", pur strutturato come istituto volontario, è destinato ad assumere una centralità operativa per il riconoscimento dell'identità e l'autenticazione dell'individuo in mobilità – anche e soprattutto se proveniente da un Paese non europeo – e si ritiene che si sviluppi attraverso un'intelaiatura di relazioni giuridico-amministrative tra Enti pubblici e privati e che sarà il veicolo per l'accesso a diritti e prestazioni con modalità univoche o automatizzate. Il *Wallet* – come già in alcune esperienze sperimentali – non si limita a contenere elementi identificativi in senso stretto, ma integra attributi certificati, come titoli di studio, qualifiche professionali, certificazioni linguistiche e status amministrativi, convertendoli in credenziali che si suppone saranno verificabili secondo standard europei armonizzati. Un'architettura e una misura che, certamente, hanno il compito di razionalizzare e rendere, ancora una volta, interoperabili i sistemi nazionali di identificazione; tale intento, oramai non più nuovo nell'ambito della gestione dei

[15] Cfr. F. Balaguer Callejón, *La Constitución del algoritmo*, Zaragoza, 2023, p. 35 ss.

[16] Tanto da parlare di un modello decentralizzato di gestione delle identità. Così L. Mattei et al., *Self-Sovereign Identity Model: Ethics and Legal Principles*, in *Digital Society*, 2/2024, pp. 1-25.

flussi, dovrebbe incoraggiare (o generare la pressione verso) l'adozione del *wallet* da parte delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri.

Tutto ciò potrebbe, inevitabilmente, rafforzare una possibile tensione dialettica tra la natura formalmente opzionale dell'EDIW e il suo presumibile carattere funzionale e necessario. Più in concreto, l'apparente volontarietà – specie per coloro che nel territorio dell'UE formalizzano il primo accesso – è destinata a convertirsi in una possibile obbligatorietà *de facto*, se la fruizione dei diritti, delle procedure di soggiorno, delle opportunità formative e lavorative o delle prestazioni sanitarie dovesse essere condizionata all'esistenza di un'identità abilitata e universalmente riconosciuta. L'introduzione dell'EDIW ci appare comunque un buon sistema verso l'uniformità dei meccanismi di riconoscimento personale; ciò nonostante e dietro una generale convinzione che gli strumenti digitali possano ovviare a problematiche endemiche, va rilevata la possibile presenza di una nuova forma di vulnerabilità giuridica, riconducibile proprio alla condizione del migrante, che potrebbe ricadere in uno *status* di "apolidia digitale"[17].

Si tratta, ovviamente, di un concetto estremo ma non per questo privo di interesse. La condizione di "apolidia digitale" descrive la situazione di chi, pur titolare di diritti, è escluso dal riconoscimento formale per mancanza di requisiti tecnici o documentali. Tale fenomeno assume rilevanza nell'ordinamento sovranazionale laddove l'accesso a servizi essenziali venga subordinato a forme di autenticazione elettronica non proporzionate rispetto alla condizione del richiedente.

Il diritto UE, se interpretato secondo una lettura coerente con gli articoli della Carta dei diritti fondamentali, potrebbe perfino farci spingere ad ammettere che la digitalizzazione non possa costituire un ostacolo alla fruizione dei diritti fondamentali, né tantomeno un criterio selettivo in grado di comprimere l'effettività della protezione giuridica riconosciuta[18]. La standardizzazione delle identità rischia, quindi, di rappresentare una penalizzazione per chi proviene da ordinamenti giuridici diversi o privi di documentazione conforme ai sistemi in questione.

Il nesso tra tutti questi aspetti è giuridicamente verificabile: l'identità elettronica, in taluni casi, non solo funge da strumento di riconoscimento, ma può configurarsi come filtro strumentale all'inclusione effettiva del soggetto. Per tale motivo, i sistemi adottati in forza della normativa europea che è recentemente entrata in vigore non devono essere scevri dal riprodurre al proprio interno disuguaglianze e ostacoli strutturali che, al contrario, gli Stati dovrebbero contribuire a rimuovere.

---

[17] Nell'accezione fornita da J.C. Suzin et al., *Digital Statelessness*, in J.F. De Paz Santana (ed.), *New Trends in Disruptive Technologies, Tech Ethics and Artificial Intelligence*, Cham, 2022, p. 178.

[18] Cfr. G. De Gregorio, T*he rise of digital constitutionalism in the European Union*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2021, p. 69.

L'evoluzione dell'identificazione digitale non si esaurisce, tuttavia, con la creazione di un *wallet* elettronico interoperabile. Come è noto, questo meccanismo si intreccia già da tempo con processi di raccolta, analisi e interconnessione di dati biometrici, impiegati come *marker* univoci di presenza e mobilità del soggetto nello spazio europeo. L'identità personale, in questo contesto, non è più semplicemente dichiarata o attestata da documenti formali: l'individuo possiede anche una riconoscibilità che diventa estratta, catturata in tempo reale, mediante tecnologie di *mapping*, scansione o registrazione delle impronte e raccolta in architetture informative integrate.

Il c.d. trattamento biometrico, che tende ad essere neutro e oggettivo, ci impegna in realtà in un doppio slittamento concettuale, funzionale e semantico: da un lato, come prevedibile, trasforma l'individuo in dato[19], allineando il suo riconoscimento alla conformità tra caratteristiche fisiche e codici; dall'altro, conferisce al dato stesso una valenza normativa, poiché la sua verifica e presenza può condizionare l'accesso ad un territorio, ad una condizione e a un diritto. In tale contesto, come illustrato in modo analitico dalla dottrina, i sistemi biometrici sono ben distanti dal costituire strumenti meramente ausiliari di autenticazione. Essi si configurano come meccanismi di analisi e gestione della mobilità dei migranti, determinando chi può accedere ai confini fisici e giuridici dell'Unione e chi, al contrario, ne resta escluso[20].

Dal punto di vista della protezione dei diritti fondamentali, questa dinamica solleva una pluralità di interrogativi: anzitutto, quello della proporzionalità dell'interferenza, che va valutata alla luce dell'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali e della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia in materia di trattamento automatizzato dei dati sensibili[21]. In secondo luogo, si pone la questione della tutela giurisdizionale dagli errori algoritmici o dai *bias* di identificazione[22]; un migrante il cui volto non venga riconosciuto, o le cui impronte risultino deteriorate o in conflitto con altre registrazioni, può trovarsi in una condizione di possibile invisibilità amministrativa, che renderebbe difficile in termini di azioni correttive o impugnazioni ogni eventuale istanza da parte del soggetto, soprattutto nei sistemi a bassa intensità di *human oversight*.

Tra le tante possibilità, l'inizio di un percorso di integrazione potrebbe dipendere dalla presenza biometrica dell'individuo nei registri di controllo? Se tale ipotesi si verificasse, la sua soggettività giuridica non sarebbe più fondata

[19] Taluni sostengono che ciò comporti la costruzione di una identità ibrida e che ciò influisca sullo stesso concetto di privacy. Cfr. S. Søe, J.E. Mai, *Data identity: privacy and the construction of self*, in *Synthese*, 2022, pp. 1-22.

[20] Cfr. A. Lang, *Of biometric documents, databases and free movement of persons in the EU*, in *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2022, p. 119 ss.

[21] Come si evince dalla giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dalle sentenze dell'8 aprile 2014, causa C-293/12, *Digital Rights Ireland*, e del 16 luglio 2020, causa C-311/18, *Schrems II*.

[22] Sul punto, M. Forti, *Addressing Algorithmic Errors in Data-Driven Border Control Procedures*, in *German Law Journal*, 2024, p. 642 ss.

solo su una dichiarazione volontaria, bensì sulla sua reale tracciabilità. Si determinerebbe, così, una forma di vincolo ontologico tra identità e dato, che potrebbe mutare le originarie garanzie e gli strumenti tradizionali in materia di libertà personale e autodeterminazione del soggetto migrante. Questo fenomeno si potrebbe manifestare non solo nella proliferazione di standard, certificazioni e protocolli di sicurezza: le autorità preposte, attraverso l'uso di *software* proprietari o piattaforme centralizzate, assumerebbero una funzione discrezionale con supporto algoritmico, il cui operato potrebbe essere carente di trasparenza e, soprattutto rispetto ai migranti, di sindacabilità delle decisioni[23].

L'identità elettronica, quale prerequisito all'integrazione, imporrebbe una garanzia istituzionale più intensa, che tuteli l'accessibilità, la trasparenza e il controllo pubblico. In altri termini, se dovesse diventare il *gate* di accesso a taluni percorsi di inserimento, non può essere trattata come mero veicolo tecnico, ma deve essere sottoposta a principi di non discriminazione, proporzionalità e *accountability*, nella prospettiva di una vera giustiziabilità dei meccanismi algoritmici.

4. Una delle fasi cruciali, che talvolta si percepisce come funzionale per l'accesso dello straniero sul territorio dello Stato di destinazione, è la ricerca di un inserimento stabile nel mercato del lavoro. L'avvio e il mantenimento di una condizione lavorativa, infatti, non devono essere intesi solo come mero strumento di sostentamento personale del soggetto straniero, bensì nella sua complessa capacità di misurare l'effettività dei diritti fondamentali, la riduzione delle disuguaglianze e la transizione per il migrante, in quanto "soggetto storico reale" di trasformare una fase di semplice rilevanza giuridico-amministrativa in un progetto di emancipazione che sia condizione necessaria per lo sviluppo di tutti[24].

Vista in questi termini, l'integrazione socioeconomica dei cittadini provenienti da Paesi terzi non si regge solo su categorie originarie, afferenti al diritto del lavoro e dell'immigrazione[25]. Anche in questo settore sono in atto alcune trasformazioni strutturali, prodotte in virtù di altrettanti cambiamenti nei contesti nazionali, ove trova un ruolo altrettanto determinante la digitalizzazione dei meccanismi di intermediazione e l'organizzazione delle funzioni. Si pensi, in tal senso, a tutto quel coacervo di processi che comportano la proliferazione di sistemi algoritmici per il *management* dell'impiego, i quali

---

[23] A. Musko Eklund, *Limits to discretion and automated risk assessments in EU border control. Recognising the political in the technical*, in *European Law Journal*, 2024, p. 119 ss.

[24] Parafrasando il pensiero di G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2012, p. 6.

[25] Cfr. M. McBritton, *Le migrazioni economiche: accesso al territorio e accesso al mercato del lavoro*, in P. Bonetti et al. (a cura di), *Immigrazione e lavoro: quali regole? Modelli, problemi e tendenze*, Napoli, 2022, p. 543 ss.

hanno inciso profondamente sulle condizioni di accesso generale al mercato del lavoro[26], con effetti che possono riguardare i soggetti migranti, specialmente coloro che si trovano in condizione di vulnerabilità.

In taluni casi, persino l'adozione di strumenti di intelligenza artificiale nel *matching* tra domanda e offerta di occupazione è accompagnata, in molti Stati membri, da una razionalizzazione algoritmica delle procedure amministrative. Sul punto, già la Commissione europea ha avuto modo di analizzare all'interno del Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 il ricorso a tecnologie digitali nei percorsi di attivazione e inclusione. Su questi temi, sono stati rinvenuti i principali rischi che potrebbero rafforzare, invece che ridurre, le barriere preesistenti all'inserimento lavorativo dei migranti. Talune problematiche sono ben note e, in particolare, riguardano la profilazione, l'analisi dei profili occupazionali e l'uso di variabili storiche[27] nei sistemi di raccomandazione: tutti questi approcci possono generare un ecosistema che sia incline all'auto-referenzialità, in cui determinate disparità storiche, legate ad esempio all'origine, allo *status* giuridico, alla mancanza di reti formali, vengano assorbite e riprodotte in modo razionalizzato, ma con profili giuridicamente rilevanti.

Il regolamento 2024/1689 classifica tra i sistemi "ad alto rischio" quelli impiegati per l'assunzione e la gestione del lavoro, in quanto potenzialmente lesivi dei diritti al lavoro, alla dignità e alla non discriminazione. La logica sottesa a tale classificazione è la riconosciuta incidenza di questi strumenti sulle libertà personali e, nello specifico, le situazioni di cui all'art. 15 della Carta. Parimenti, va contemplata una generale tutela alla protezione dei dati personali, nel rispetto del principio di non discriminazione. Ciononostante, il regolamento ha una portata precisa e, nella maggior parte dei casi, sembra imporre obblighi formali di conformità. Essi sono inerenti alla documentazione, l'obbligo di trasparenza e la supervisione umana. Lo strumento normativo non si estende verso una disciplina sostanziale, che può essere desunta solo dall'applicazione pratica, dall'interazione con altre disposizioni e dal processo di *enforcement*[28] in grado di contrastare efficacemente le discriminazioni indirette algoritmiche che incidono sulla condizione dei nazionali di Paesi terzi. In questo ambito, peraltro, viene in rilievo l'utilizzo di grandi quantità di informazioni che descrivono non solo il soggetto migrante in sé, bensì la sua possibile capacità di inserimento e adattamento al *matching* tra domanda e offerta di lavoro: si pensi, a tal proposito, all'uso delle c.d.

---

[26] Come si evince dall'analisi di G. Gaudio, *Litigating the Algorithmic Boss in the EU: A (Legally) Feasible and (Strategically) Attractive Option for Trade Unions?*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2024, p. 91 ss.

[27] Cfr. D. Ntioudis et al., *Immerse: A Matching Platform Improving Migrant Integration with Semantic Technologies*, in B. Akhgar et al. (eds.), *op. cit.*, p. 213 ss.

[28] Come segnalato da G. De Gregorio, S. Demková, *The Enforcement Dilemmas in Europe's Digital Rulebook*, in *Tech Policy Press*, 2025, www.techpolicy.press.

variabili *proxy* (es. territorio di domicilio o disponibilità oraria), che sono capaci di generare talvolta risultati escludenti o discriminatori, anche se tali dati non sono direttamente imputabili alla nazionalità o allo *status* giuridico.

Se non gestito adeguatamente, quindi, l'inserimento lavorativo potrebbe innescare una sorta di selezione involontaria, anche solo ai fini statistici o funzionali, che penalizza in modo indiretto i soggetti migranti. Si pensi a coloro che sono in possesso di percorsi lavorativi non lineari o con qualifiche acquisite in realtà che sono ben lontane dai modelli europei di riconoscimento e standardizzazione.

Queste riflessioni ci impongono di considerare, seppur in forma preliminare, il già consolidato sistema europeo alla luce delle innovazioni tecnologiche: taluni autori sostengono che il combinato disposto dalla direttiva 2000/78/CE e l'art. 22 del regolamento UE 2016/679 potrebbe non rappresentare uno strumento pienamente idoneo a fronteggiare questi scenari. La prima, infatti, è costruita attorno a una nozione classica di discriminazione fondata sulla condotta volontaria del datore di lavoro e sulla possibilità di stabilire un nesso causale diretto, mentre nel caso dei sistemi algoritmici la decisione finale è il prodotto di processi opachi, distribuiti e privi di un'autorialità univoca. Il secondo, pur vietando le decisioni automatizzate con effetti giuridici significativi, ammette ampie deroghe in presenza di base giuridica nazionale o consenso, e non contempla le situazioni in cui la scelta risulti apparentemente "assistita" ma sostanzialmente vincolata dall'*output* dell'algoritmo[29].

A ciò si aggiunge che molti migranti, specialmente se provenienti da Paesi terzi e in posizione documentale precaria, non sono posti nelle condizioni materiali e cognitive di comprendere, contestare o proporre rimedi contro decisioni che li riguardano, a causa di barriere linguistiche, culturali, digitali o procedurali. Questo *deficit* strutturale di *agency*, che si traduce in una possibile diseguaglianza epistemica, comprometterebbe l'effettività della tutela giurisdizionale, che presuppone – secondo l'interpretazione consolidata della Corte di giustizia – la possibilità di esercitare i propri diritti in condizioni di equità e per come formalmente previste dalle norme europee[30].

Il sistema che deriva dalle norme europee dovrebbe essere in grado non solo di prevenire discriminazioni manifeste, bensì scongiurare tutti quei meccanismi opachi che escludono i migranti per ragioni tecniche o predittive. In questo delicato percorso, strumenti di *audit*, valutazioni d'impatto e

---

[29] Cfr. A. Aloisi, V. De Stefano, *Your Boss Is an Algorithm. Artificial Intelligence, Platform Work and Labour*, Oxford, 2022.

[30] Si veda A. Haday-Lukács, *The Future of Work – Artificial Intelligence and Labour Law*, in *Danube*, 3/2024, pp. 198-202. Per un'analisi sulle politiche materiali, anche A. Cardone, *Brevi note di sintesi sulla distinzione tra misure individuali e decisioni politiche nella regolazione degli algoritmi e nella definizione dei poteri delle autorità garanti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2021, p. 932.

partecipazione degli interessati sono possibili strade da percorrere per evitare nuove forme di selettività algoritmica[31].

5. Un ulteriore ambito che si ritiene costitutivo dei percorsi di integrazione per lo straniero attiene, senza dubbio, a istruzione e formazione. Entrambe sono tutelate in senso ampio in quanto diritti fondamentali e si riflettono in modo attivo come uno dei metodi di sicura efficacia per il riconoscimento delle competenze. L'accesso effettivo a percorsi educativi e di formazione – formali e informali – non costituisce, quindi, soltanto un sistema di sviluppo individuale, bensì rappresenta, in senso più strutturale, un percorso giuridico di inclusione, mediante il quale il migrante ha la possibilità di realizzare la propria soggettività in ulteriori ambiti e perfezionare le proprie conoscenze. Le cosiddette *educational skills* sono spesso prodromiche e permettono di conseguire un concreto avvio verso ulteriori settori socioeconomici. In tale prospettiva, e come sostenuto con forza anche nella dottrina sociale e filosofica, il diritto all'istruzione è capace di includere il più alto numero di soggetti afferenti alla popolazione straniera, giacché viene accordato anche a coloro che risiedono in maniera irregolare, nella misura in cui esso costituisce una condizione di base per l'esercizio di ulteriori diritti, per la tutela dell'infanzia e per la salvaguardia dell'interesse generale alla coesione sociale[32]. Pertanto, anche negli Stati UE il suddetto diritto rappresenta un passaggio basilare all'interno del processo di inserimento sociale, economico e culturale per il migrante proveniente da Paesi terzi.

Per questi motivi, la digitalizzazione dei sistemi educativi impone una riflessione sulla reale accessibilità dell'istruzione. In tale contesto, non è sufficiente garantire l'accesso da un punto di vista meramente formale. Lo straniero, nella sua qualità di discente e di soggetto che si propone di migliorare o acquisire competenze, oggi deve interagire con un prisma di strumenti che si realizzano attraverso piattaforme e processi che potremmo definire complessi e, talvolta, dematerializzati.

Tale esigenza viene messa in rilievo con chiarezza anche nel suddetto Piano d'azione 2021-2027, nel quale si riconosce l'inserimento educativo come uno degli aspetti che non può prescindere dalla valorizzazione delle competenze linguistiche, digitali e interculturali dei migranti; ciò comporta che le misure adottate debbano essere plasmate rispetto alle specificità dei singoli e in considerazione dei percorsi migratori. Allo stesso modo, la raccomandazione (UE) 2023/2611 evidenzia che il *digital divide* investe anche capacità cognitive e giuridiche, fondamentali per interagire con ambienti educativi digitali.

---

[31] Come prospettato da D. Vitiello et al., *Advanced Digital Technologies in Migration Management: Data Protection and Fundamental Rights Concerns*, in *Völkerrechtsblog*, 10 febbraio 2025

[32] Cfr. J.H. Carens, *The Rights of Irregular Migrants*, in *Ethics & International Affairs*, 2008, p. 165 ss.

Per ciò che concerne la nostra analisi, nel caso del migrante, la digitalizzazione dell'istruzione va quindi legata anche alle conoscenze pregresse del soggetto e ci suggerisce di adottare una visione olistica della *digital literacy*: con altri approcci, i percorsi di inserimento educativo potrebbero rappresentare un fattore di abilitazione incompleta per lo straniero, rischiando di agire inconsapevolmente da moltiplicatore di possibili occasioni di esclusione, traducendosi in un ostacolo all'effettivo godimento del diritto, così come sancito dall'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e riconosciuto anche a beneficio della totalità dei soggetti stranieri.

Tra i numerosi profili applicativi, si intende porre l'attenzione su un aspetto che lega l'integrazione alla valorizzazione dell'*excursus* migratorio e che ha come oggetto proprio quella complessità di processi che riguardano la personalizzazione dei percorsi educativi. Questo è un settore dove, verosimilmente, potrebbe trovare facile applicazione l'utilizzo delle tecnologie. In effetti, sono molti i modelli di *adaptive learning*, sempre più diffusi in contesti scolastici e universitari, che si fondano su schemi e linguaggi predittivi basati su dati di *performance* storica e metriche di *engagement* del soggetto[33]. L'utilizzo e il successo di questi dati presuppongono una continuità nell'esperienza educativa e una coerenza nei riferimenti culturali e linguistici dei discenti. Come mostrato da alcuni studi recenti[34], in assenza di precisi *dataset* rappresentativi delle esperienze migratorie, tali strumenti tendono a produrre effetti discriminatori indiretti, attraverso la duplicazione algoritmica di traiettorie che potrebbero causare situazioni di marginalizzazione. L'apparente neutralità della tecnologia cela in realtà un meccanismo di etero-selezione, anche se non in senso assoluto, la quale agisce *ex ante*, ma comunque orienta in modo vincolante le possibilità di successo formativo. Tale esclusione, qualora si verificasse, riguarderebbe in modo sotteso e involontario coloro che non sono ascrivibili a modelli di previsione o attesi. Siamo coscienti che ci stiamo riferendo a questioni che sono *in limine* con quanto avviene quotidianamente nei sistemi europei, ma è opportuno osservare che la questione relativa al trattamento comune e sintetizzato delle competenze è un tema tutt'altro che lontano dagli approcci tenuti in ambito educativo.

Parimenti, assume particolare rilevanza la metodologia adottata per il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze acquisite dal soggetto, anche attraverso canali non formali o informali. Anche in tale contesto, è possibile che si verifichino criticità nei percorsi di integrazione educativa dello straniero.

---

[33] Per una visione di insieme, F. Mauri, *Il quadro giuridico europeo in relazione all'apprendimento della lingua del paese ospitante come strumento di accoglienza ed inclusione degli stranieri*, in *federalismi.it*, 12/2025.

[34] Si veda O. Linderoth et al., *Competing Visions of Artificial Intelligence in Education: A Heuristic Analysis on Sociotechnical Imaginaries and Problematizations in Policy Guidelines*, in *Policy Futures in Education*, 2024, p. 1665.

Sebbene il Quadro europeo delle qualifiche (EQF) e strumenti come *Europass* o *EU Skills Profile Tool* siano stati pensati per favorire la trasparenza e la comparabilità delle competenze, il loro impatto giuridico resta ancora assai limitato. Come evidenziato nel Piano d'azione, il riconoscimento rimane affidato alla discrezionalità degli Stati membri, con prassi disomogenee, costi talvolta elevati e requisiti di documentazione spesso irraggiungibili per i migranti provenienti da contesti instabili. In tal senso, la Commissione sembra sostenere l'uso di strumenti digitali per la documentazione e la validazione delle competenze, anche attraverso la creazione di profili digitali interoperabili.

Tuttavia, l'efficacia di tali mezzi è altrettanto condizionata dalla disponibilità di un riconoscimento digitale univoco e legalmente valido. Oltre a quanto già osservato, in alcuni studi si pone l'accento sull'assenza di protocolli europei, che può comportare una vera e propria invisibilità formativa del soggetto migrante il quale, pur possedendo le dovute competenze, non trova un canale adeguato affinché queste diventino traducibili nei "linguaggi" delle autorità che devono convalidarle[35].

Da ultimo, l'impiego dell'intelligenza artificiale nei processi educativi, in concreto per la personalizzazione dell'apprendimento e nell'orientamento, solleva rilevanti criticità giuridiche se non accompagnato da una supervisione umana effettiva. Come osservato da alcuni studiosi che si sono concentrati sul sistema dell'asilo e della protezione internazionale, il riuso di sistemi algoritmici originariamente sviluppati per questi ambiti ha già prodotto effetti di marginalizzazione involontaria, dovuti a una scarsa trasparenza procedurale, all'asimmetria informativa e all'assenza di meccanismi partecipativi. Se applicate al settore dell'istruzione, dove l'elemento culturale e personale è altrettanto determinante, tali condizioni potrebbero esporre gli studenti migranti a un rischio di compressione del diritto all'istruzione, anche sotto il profilo della comprensione delle necessità e delle specificità[36].

Anche per queste funzioni, l'*AI Act* richiama l'obbligo per i fornitori e gli utilizzatori di sistemi ad alto rischio, tra cui quelli che operano nel settore dell'istruzione e della formazione professionale, di garantire un controllo umano significativo. Tuttavia, la portata di tale obbligo potrebbe risultare compromessa dall'assenza di *standard* tecnici comuni e da un'asimmetria informativa che disloca il potere decisionale nelle mani dei progettisti e gestori dei sistemi, limitando la possibilità di effettivo scrutinio da parte degli utenti e dei soggetti vulnerabili.

Alla luce di queste criticità, si ritiene non più eludibile una considerazione giuridicamente orientata del nesso tra competenza digitale e diritto

[35] Sul punto, A. Beduschi, *Responsible Artificial Intelligence in International Migration Management: Legal and Practical Considerations*, in *Migration Policy Practice*, 2/2025, p. 44 ss.

[36] M. Memon et al., *Artificial Intelligence (AI) in the Asylum System: Challenges and Opportunities*, in *International Journal of Interactive Multimedia and Artificial Intelligence*, 2/2024, pp. 51-57.

all'istruzione. Quest'ultima, lungi dal poter essere concepita come un diritto tecnicamente neutro, presuppone oggi l'accesso effettivo a strumenti di apprendimento digitali, connettività stabile, ambienti protetti e risorse multilingue, anche alla luce di quanto previsto nella raccomandazione (UE) 2023/2611. La riflessione giuridica già si muove verso i profili legali correlati alla tecnica, ma potrebbe arricchirsi dando adeguato spazio alle istanze derivanti dalla c.d. *digital capability*; quest'ultima appare ancillare e certamente affiancherà la tutela del diritto all'istruzione, quale componente indispensabile di una integrazione sostanziale del migrante nella società europea. Infine, una più ambiziosa articolazione delle politiche di integrazione digitale non può prescindere da un controllo pubblico strutturato dei sistemi educativi, ancora una volta prevedendo un meccanismo di *audit* sociale, precise forme di *co-governance* dei sistemi valutativi digitali, capaci di restituire ai migranti il ruolo di soggetti attivi e non di semplici destinatari dell'innovazione.

6. La crescente digitalizzazione dei processi di integrazione influenza inevitabilmente le dinamiche dell'Unione europea e interroga profondamente le categorie giuridiche tradizionali, unitamente al sistema di garanzie applicabile ai soggetti in mobilità, specie se provenienti da Paesi terzi. Tali meccanismi di automazione e con funzione predittiva, impiegati anche nei settori del lavoro, dell'istruzione e dell'accesso ai servizi, tendono a trasformare il percorso inclusivo in una strada condizionata da *standard* tecnico-comportamentali, i cui presupposti restano in larga parte non direttamente deducibili e privi di una verifica democratica adeguata.

La *digital architecture* che sottende all'attuazione delle politiche europee sull'immigrazione è oggi attraversata da un'ambivalenza strutturale: da un lato, essa può costituire uno strumento di accesso, semplificazione e monitoraggio delle situazioni giuridiche complesse; dall'altro, rischia di produrre effetti selettivi e differenziati, aggravando l'asimmetria tra amministrazioni e utenti, tendenzialmente non omogenei e vulnerabili.

In tal senso, l'adozione del regolamento sull'intelligenza artificiale, pur rappresentando un passo rilevante nella regolazione europea dei sistemi algoritmici, lascia irrisolti diversi nodi giuridici: il rischio di discriminazione indiretta, la difficoltà di contestare decisioni automatizzate, l'insufficienza di presìdi partecipativi e di *audit* effettivi nei settori ad alto impatto sociale. Potrebbe, quindi, realizzarsi una dicotomia tra universalismo dei diritti e frammentazione normativa, già presente in taluni ambiti del diritto dell'immigrazione.

La "prova digitale" dell'integrazione si presenta, quindi, come un nuovo filtro, meno visibile ma potenzialmente più pervasivo, che mette sotto *stress* la tenuta dell'intero impianto giuridico e sovranazionale dei diritti. Questo impone al giurista un rinnovato sforzo interpretativo, volto a coniugare la

trasformazione tecnologica con l'effettività delle garanzie e la non discriminazione, a partire dalla centralità del soggetto migrante come titolare di diritti e non come mero portatore di istanze.

Lo studioso, pertanto, è oggi chiamato a interrogarsi non solo sui contenuti delle norme, ma anche sulle condizioni tecniche della loro attuazione. La presenza dello straniero, nella dimensione digitale, non può prescindere da un controllo pubblico sugli algoritmi, da procedure trasparenti e contestabili e da un'equilibrata distribuzione dei poteri tra istituzioni, piattaforme, imprese tecnologiche e la società civile.

Solo in questo modo sarà possibile evitare che l'ecosistema digitale nell'Unione europea si trasformi da strumento di straordinaria trasmissione delle possibilità ad elemento giustificativo per una marginalizzazione silenziosa.

Abstract ENG

Algorithms and Migrant Integration: The Digital "Test" Reshaping EU Inclusion Policies?

This paper examines how digital technologies affect the integration of third-country migrants in the EU. Digital identity, AI and automation reshape access to rights and services, raising new legal challenges. A critical analysis of digital inclusion is proposed within the EU legal framework.

Abstract ITA

Algoritmi e integrazione dei migranti. La "prova" digitale che trasforma i processi europei?

L'articolo analizza l'impatto delle tecnologie digitali sui percorsi di integrazione dei migranti provenienti da Paesi terzi nell'Unione europea. L'identità digitale, l'IA e l'automazione modificano l'accesso ai diritti e ai servizi, sollevando nuove questioni giuridiche. Si propone una lettura critica fondata sul principio di inclusione sostanziale.

Keywords: migration, inclusion, artificial intelligence, digital identity, education

Parole chiave: migrazioni, inclusione, intelligenza artificiale, identità digitale, istruzione

EUSTACCHIO ROBERTO SIVILLA*

IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO DEGLI STRANIERI LEGALMENTE SOGGIORNANTI IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Stranieri e cittadini. – 2. Le prime norme italiane che riguardavano gli stranieri: dal T.U. di pubblica sicurezza del 1931 alla Costituzione italiana del 1948. – 3. Il diritto di asilo. – 4. La protezione umanitaria e l'attuale normativa. – 5. La disciplina dell'immigrazione nel tempo, sino al T.U. sull'immigrazione di cui al d.lgs. 286/1996 e sue successive modifiche. – 6. L'ingresso e il soggiorno legale degli stranieri in Italia oggi. – 7. I decreti flussi e le ultime novità in materia. – 8. Il diritto all'integrazione dello straniero legalmente soggiornante in Italia. – 9. Brevi considerazioni finali.

1. Come è noto, con il termine "immigrazione" si intende, in sintesi, l'ingresso e l'insediamento in un Paese o in una regione di persone provenienti da altri Paesi o regioni[1]. Giuridicamente il concetto va poi specificato in relazione alla circostanza che l'ingresso avvenga da parte di "stranieri", cioè di coloro che non posseggono la cittadinanza dello Stato di destinazione. Il concetto di "straniero" coincide quindi con quello di "non cittadino". Alle categorie di cittadini e stranieri va aggiunta però quella del "cittadino dell'Unione europea", che riguarda quegli stranieri (non cittadini italiani) proventi da Paesi dell'Unione europea, ai quali spettano la libertà di circolazione e di soggiorno nell'Unione.

Come è altrettanto noto, e va evidenziato, la disciplina dell'immigrazione e cioè del complesso di norme che regola l'accesso e la condizione dello *straniero* in Italia è fortemente influenzata dagli orientamenti politici delle forze di maggioranza che si alternano nel Parlamento e al governo del Paese. Ed infatti esse, volta a volta, impongono la propria direzione alla disciplina stessa, assecondando le istanze sociali che ritengono provenienti dal proprio elettorato. Prova ne siano le rilevanti e continue modifiche apportate alla normativa di riferimento, tese, in sintesi, ad allentare o restringere i requisiti per l'ingresso regolare in Italia ed a inasprire o alleggerire le pene per l'ingresso

* Avvocato cassazionista, giudice ausiliario presso la Corte d'Appello di Potenza e consulente dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro per il Partenariato Esteso PNRR "Age-It – Ageing Well in an Ageing Society".

[1] Cfr. https://www.treccani.it/enciclopedia/immigrazione/.

clandestino. Salvo poi verificare se nel lungo periodo le scelte politiche si rivelino efficaci in relazione alle effettive esigenze economiche e demografiche connesse al fenomeno.

Va osservato infatti che, a monte, la stessa disciplina dell'acquisto della cittadinanza italiana ha subito una recente, sostanziale modifica ad opera della legge 23 maggio 2025, n. 74 di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 28 marzo 2025, n. 36. Ed, infatti, è vero che è rimasto immutato l'art. 1 della legge del 5 febbraio 1992, n. 91 che prevede, al comma 1, lett. a), il noto principio generale dell'acquisto della cittadinanza italiana *ius sanguinis,* secondo cui: "È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini (…)"; ma è anche vero che la nuova disciplina ha introdotto rilevanti eccezioni e modifiche a tale regola, per coloro che sono nati all'estero. Infatti l'art. 3 bis della ridetta legge 91/1992, come introdotto dalla citata l. 74/2025, ha stabilito che, in deroga all'art. 1, "è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza" salvo poi stabilire a sua volta deroghe a tale eccezione, tra cui, ad esempio e per quello che maggiormente rileva, il caso in cui: "c) un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana; d) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio". Il nuovo decreto non ha inteso modificare quindi il principio fondamentale, ma, come riportato nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (AS 1432), ha avuto l'obiettivo di temperarlo, collegandolo alla sussistenza di vincoli effettivi e attuali con la comunità nazionale e circoscrivendo di fatto il diritto di cittadinanza alle ultime due generazioni. Va anche chiarito che, per non creare apolidi, i nuovi limiti valgono solo per chi ha un'altra cittadinanza[2].

Va anche ricordato, in estrema sintesi, che vi sono ulteriori criteri, diversi dallo *ius sanguinis*, per ottenere la cittadinanza, quali ad esempio quello previsto dall'art. 5, comma primo, secondo cui: "Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica".

Rilevante, in quanto strettamente connesso al fenomeno migratorio è l'art. 9, lett. *f*), secondo cui la cittadinanza italiana può essere concessa, con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno, tra l'altro: "f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica". Va però segnalato che ai sensi dell'art. 9.1 della citata legge 91/1992 (introdotto dall'art. 14, comma 1,

[2] C. Bonifazi, S. Strozza, *Migrazioni Cittadinanza per discendenza cambiano le regole*, 29 aprile 2025, disponibile *online*, www.neodemos.info.

lett. a-bis), del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113): "La concessione della cittadinanza italiana ai sensi degli articoli 5 e 9 è subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER) (…)". È quindi richiesto anche un requisito di integrazione nella società in cui si chiede accoglienza.

Va infine ricordato che a seguito del mancato raggiungimento del *quorum* del referendum abrogativo dell'8 e 9 giugno 2025, è rimasta invariata la regola generale dei 10 anni di residenza prevista per gli stranieri maggiori di età. Va anche precisato che in casi specifici si richiede un numero inferiore di anni di residenza; in particolare per i cittadini dell'UE è di 4 anni; e per gli apolidi e i rifugiati sono sufficienti 5 anni.

Per quanto riguarda specificatamente gli stranieri minorenni nati in Italia va osservato che ai sensi dell'art. 4, comma 2, "Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data". Cosicché le regole attuali non consentono ai figli degli stranieri residenti in Italia, se pure nati nel nostro Paese, di ottenere automaticamente la cittadinanza[3].

2. L'immigrazione verso l'Italia è un fenomeno recente, considerato che per oltre un secolo il nostro Paese è stato terra di emigrazione; solo dalla seconda metà degli anni '80 dello scorso secolo è cresciuto in misura evidente il numero dei cittadini stranieri che hanno scelto l'Italia come luogo diverso dal proprio Paese di origine ove stabilirsi, in via temporanea o definitiva[4].

Ed è quindi solo a partire da questo periodo che viene percepita l'esigenza di regolamentare il fenomeno immigratorio[5].

Precedentemente l'immigrazione veniva vista eminentemente dal punto di vista dell'ordine pubblico[6]. Un riferimento allo "straniero" si rinveniva infatti nel T.U. di pubblica sicurezza del 1931 approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 il cui titolo quinto (prima della sua abrogazione ad opera del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39) era intitolato "Del soggiorno degli stranieri nel Regno"; detta normativa, all'art. 142 sanciva l'obbligo per lo straniero "di presentarsi,

---

[3] A. Paterno, V. Di Comite, T. García-Pereiro, R. Mazza, L. Terzera, E. R. Sivilla, *Immigrazioni e invecchiamento in Italia*, in D. Vignoli, G. De Santis (a cura di), *Age-it e la promessa di una demografia positiva. Ripensare l'invecchiamento con politiche sostenibili*, 2025, p. 53 ss., spec. p. 59 s.; disponibile *online*, www.neodemos.info.

[4] *Ivi*, p. 55 ss.

[5] E. Cimmino, *L'immigrazione: caratteri generali e leggi*, in *Rivista ADIR - L'altro diritto*, disponibile *online*, www.adir.unifi.it.

[6] R. Scicchitano, *La disciplina dell'immigrazione in Italia: tra revisione dei Decreti sicurezza ed intervento della Corte costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2021, disponibile *online*, www.cortecostituzionale.it.

entro tre giorni dal loro ingresso nel territorio dello Stato, all'autorità di pubblica sicurezza del luogo ove si trovano, per dare contezza di sé e fare la dichiarazione di soggiorno (…)".

Nel capo secondo era poi disciplinata l'espulsione, disposta con decreto del Ministro dell'Interno, per ragioni di ordine pubblico o in seguito a condanna penale; l'allontanamento era comminato invece, con provvedimento prefettizio (il c.d. *foglio di via*).

Successivamente, l'art. 16 delle cc.dd. "preleggi" (Disposizioni sulla legge in generale) emanate con R.D. 16 marzo 1942, n. 262, tuttora in vigore, ha stabilito che: "Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali".

La Costituzione della Repubblica italiana, all'art. 35, comma 4, "riconosce la libertà di emigrazione" e "tutela il lavoro italiano all'estero", ma non contiene una norma speculare che tuteli il "diritto all'*immigrazione*"[7]. Vi sono però diverse norme della nostra Carta costituzionale che prevedono diritti fondamentali universali, riconosciuti quindi non solo ai cittadini ma anche agli stranieri ed altre norme che si occupano specificatamente degli stranieri.

Si pensi all'art. 2 della Costituzione che sancisce, con norma di portata generale (che non limita infatti la propria applicazione ai *cittadini*) che: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'*uomo*, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"; (si veda, invece, ad esempio l'art. 4 che riconosce "a tutti *i cittadini* il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto", salvo poi trattarsi di diritto eminentemente programmatico anche per i cittadini).

Vi è poi l'art. 10, comma secondo, della Costituzione, che stabilisce specificatamente, che: "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".

Tale norma ridimensiona quindi fortemente il concetto di reciprocità sancito dal citato art. 16 delle preleggi, in quanto detto principio non può comunque contrastare né i diritti inviolabili dell'uomo, né le regole stabilite a livello internazionale. È esplicativo quanto sul punto, ad esempio, insegna la Suprema Corte di Cassazione, secondo cui: "L'art. 16 prel. c.c., nella parte in cui subordina alla condizione di reciprocità l'esercizio dei diritti civili da parte dello straniero, pur essendo tuttora vigente, deve essere interpretato in modo costituzionalmente orientato, alla stregua del principio enunciato dall'art. 2 Cost., che assicura tutela integrale ai diritti inviolabili della persona. Ne consegue che allo straniero è sempre consentito, a prescindere da qualsiasi condizione di reciprocità, domandare al giudice italiano il risarcimento del danno,

[7] *Ivi.*

patrimoniale e non, derivato dalla lesione di diritti inviolabili della persona (quali il diritto alla salute e ai rapporti parentali o familiari), ogniqualvolta il risarcimento dei danni – a prescindere dalla verificazione in Italia del loro fatto generatore – sia destinato ad essere disciplinato dalla legge nazionale italiana, in ragione dell'operatività dei criteri di collegamento che la rendono applicabile"[8].

Tra gli accordi internazionali richiamati dall'art. 10, comma 2, Cost., di preminente importanza è la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 5 novembre 1955 (nel prosieguo CEDU), di cui l'Italia è parte[9].

Analogo ragionamento vale per i diritti riconosciuti non solo dalla citata CEDU, ma anche da altri strumenti internazionali, tra cui il Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966 (nel prosieguo PDC)[10].

Si possono quindi individuare, in sintesi, i seguenti diritti fondamentali che avendo carattere "universale" sono applicabili sia ai cittadini sia agli stranieri: il diritto alla vita (art. 2 CEDU, art. 6 PDC), compreso il divieto di applicare la pena di morte; il diritto a non essere sottoposto a pene, trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti (art. 3 CEDU, art. 7 PDC); il diritto a non essere ridotto in schiavitù o ad essere obbligato a un lavoro forzato (art. 4 CEDU, art. 8 PDC); il diritto alla libertà ed alla sicurezza personale, salvo in caso di arresto e detenzione legittima (art. 5 CEDU, art. 9 PDC, art. 13 Cost.); il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti in materia civile, penale e amministrativa davanti a un giudice indipendente e precostituito per legge e in tempi ragionevoli (articoli 6 e 13 CEDU, art. 14 PDC, articoli 24, 27, 101 e 111 Cost.); il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza, senza alcuna interferenza che non sia prevista dalla legge (art. 8 CEDU, art. 17 PDC, articoli 14 e 15 Cost.); il diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero, compresa la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza interferenze, salvo i limiti posti dalla legge per preservare la sicurezza pubblica, la difesa dell'ordine, la prevenzione dei reati e la protezione della salute pubblica (art. 10 CEDU, art. 19 PDC, art. 21 Cost.); il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, compresa la libertà di cambiare religione o pensiero e la libertà di manifestare la propria religione o pensiero in forma privata o condivisa (art. 9 CEDU, art. 18 PDC, articoli 19, 20 e 21 Cost.); il diritto al rispetto della legalità in ambito penale, ovvero il divieto di condannare qualcuno per un fatto che non costituisce reato (art. 7 CEDU, art. 15 PDC, art. 25 Cost.); il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà

[8] Cass. Sez. 3, ordinanza del 10 maggio 2021, n. 12226.

[9] Ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848.

[10] Ratificato dall'Italia con legge del 25 ottobre 1977, n. 881.

di associazione, compreso il diritto di fondare dei sindacati e di iscriversi ai sindacati per la difesa dei propri interessi (art. 11 CEDU, articoli 8 e 21 PDC, articoli 17, 18 e 39 Cost.); il diritto di contrarre matrimonio e formare una famiglia, all'interno della quale i coniugi godono di uguali diritti e responsabilità (art. 12 CEDU, art. 23 PDC, art. 29 Cost.).

3. Va ribadito che tra i diritti fondamentali riconosciuti allo straniero, non vi è quello all'immigrazione e cioè al libero ingresso e soggiorno nel territorio del nostro Stato. Esso è infatti ammesso e regolato solo in presenza di determinate condizioni stabilite dalla legge e di cui si dirà appresso.

Vi è però il diritto costituzionale di *asilo*, per alcune tipologie di stranieri ed in presenza di specifici presupposti.

Il terzo comma dell'art 10 Cost. infatti, sancisce e specifica che "lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge".

È opportuno brevemente ricordare che la materia del diritto di asilo è regolata dalla Convenzione internazionale relativa allo *status* dei rifugiati, adottata a Ginevra il 28 luglio 1951[11], nonché dalla direttiva 2004/83/CE[12] (attuata in Italia con d.lgs. del 19 novembre 2007, n. 251 oggetto di successive modifiche), modificata dalla direttiva 2011/95[13], quest'ultima a decorrere dal 12 giugno 2026 sarà abrogata dal regolamento 2024/1347[14]. La materia è regolata altresì 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 che ha abrogato la direttiva 2005/85/CE[15] e che, a sua volta, sarà abrogata dal regolamento (UE) 2024/1348[16] che si applicherà dal 12 giugno 2026.

---

[11] Ratificata con legge del 24 luglio 1954, n. 722. Convenzione modificata dal Protocollo di New York, del 31 gennaio 1967, ratificato con legge 14 febbraio 1970, n. 95.

[12] Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

[13] Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

[14] Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

[15] Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

[16] Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva

L'art. 33 della Convenzione di Ginevra stabilisce il principio del *non-refolument*, cioè il divieto di espellere o respingere un rifugiato verso un paese dove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un gruppo sociale o delle opinioni politiche.

Il d.lgs. 251/2007 (successivamente modificato), nel dare attuazione alla direttiva 2004/83/CE, ha disciplinato infatti il riconoscimento allo straniero della qualifica di rifugiato o in subordine, del diritto alla protezione sussidiaria (in base ai principi già contenuti nella Convenzione di Ginevra), così generando due categorie decrescenti di protezione internazionale. A queste due categorie va poi aggiunta la figura residuale di "protezione umanitaria" (da ultimo vedremo ridefinita "protezione in casi speciali").

In particolare per "rifugiato" si intende il 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 siffatto timore, non vuole farvi ritorno (art. 2, lett. e), d.lgs. 251/2007); ai fini della concessione dello status di rifugiato gli atti di persecuzione devono poi essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell'art. 15, par. 2, della Convenzione sui diritti dell'Uomo (art. 7, comma 1, lett. a), d.lgs 251/2007).

Si intende invece "persona ammissibile alla protezione sussidiaria" lo 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 come definito da tale decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese (art. 7 d.lgs. 251/2007). Inoltre, ai fini del riconoscimento della proiezione sussidiaria, sono considerati danni gravi: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (art. 14 d.lgs. 251/2007).

Vanno anche richiamati i principi affermati dalla Suprema Corte di Cassazione – sulla linea tracciata dalla Corte di giustizia dell'Unione

---

2013/32/UE.

europea[17], – secondo i quali nella protezione sussidiaria si coglie, rispetto al rifugio politico, una attenuazione del nesso causale tra la vicenda individuale ed il rischio rappresentato, sicché, l'esposizione dello straniero al rischio di morte o a trattamenti inumani e degradanti, pur dovendo rivestire un certo grado di individualizzazione, non deve avere i caratteri più rigorosi del *fumus persecutionis*[18].

Interessanti sono anche gli aspetti processuali della disciplina. Occorre infatti evidenziare che l'accertamento degli elementi di fatto costitutivi del diritto alle misure di protezione tipiche (di cui al d.lgs. 251/2007), ovvero alla tutela residuale della protezione umanitaria, è sottoposto ad una disciplina particolare in materia di onere della prova.

Infatti l'art. 3, comma 5, del d.lgs. 251/2007 prevede, che qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati veritieri se l'autorità competente a decidere sulla domanda ritiene che: a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi; e) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone; d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla; e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile[19].

Si deve anche sottolineare che l'autorità amministrativa ed il giudice devono svolgere un ruolo attivo nell'istruzione della domanda, disancorato dal principio dispositivo proprio del giudizio civile ordinario e libero da preclusioni o impedimenti processuali. Si devono pertanto ravvisare un dovere di cooperazione del giudice nell'accertamento dei fatti rilevanti ed una maggiore ampiezza dei suoi poteri istruttori officiosi[20].

Tale affermazione giurisprudenziale rinviene conferma nel dato normativo di cui all'art. 19, comma 8, d.lgs. 150/2011, secondo cui "(…) il giudice può procedere anche d'ufficio agli atti di istruzione necessari per la definizione della controversia".

Va sul punto chiarito che ai sensi dell'art. 8, comma 3, d.lgs. 25/2008 ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti

---

[17] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 gennaio 2014, causa C-285/12, *Diakitè*.

[18] Cfr. Cassazione civ., Sez. VI -1, sentenza del 20 marzo 2014, n. 6503; v. anche Cassazione civ., Sez. VI -1, ordinanza del 7 luglio 2014, n. 15466.

[19] Cfr. anche Cassazione civ., sez. VI, sentenza del 18 febbraio 2011, n. 4138.

[20] Cfr. Cassazione civ., Sezioni unite, sentenza del 17 novembre 2008, n. 27310.

asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'UNHCR, dall'EASO, dal Ministero degli affari esteri anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisite dalla Commissione stessa.

Sul punto va però ricordato che l'art. 7-bis del d.l. del 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto sicurezza), introdotto in sede di conversione dall'art. 1 della legge dell'1 dicembre 2018, n. 132, ha inserito nel d.lgs. del 28 gennaio 2008, n. 25 l'art. 2 *bis*, intitolato "Paesi di origine sicuri" che stabilisce, in sintesi che l'elenco dei Paesi sicuri sia adottato con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia. La provenienza da tali Paesi prevede anche oggi un esame accelerato e di frontiera per le domande di asilo di richiedenti provenienti da tali Paesi. Sul punto si ricorda anche che con D.M. del 17 marzo 2023, del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale[21] è stato aggiornato l'elenco dei Paesi sicuri; ed oggi sono considerati tali: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia e Tunisia. Tale previsione legislativa, che ha rimesso all'organo di governo la valutazione circa la sicurezza di uno Sato, ha creato contrasti politici e applicativi. Va ricordato infatti che la Corte di giustizia[22] ha in sintesi affermato che le norme della direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, lette alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non ostano a che uno Stato membro proceda alla designazione di Paesi terzi quali Paesi di origine sicuri mediante un atto legislativo, a condizione però che tale designazione possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale vertente sul rispetto delle condizioni sostanziali di siffatta designazione. Questa decisione ha sollevato proteste da parte del Governo italiano che in un comunicato ufficiale afferma che: "la giurisdizione, questa volta europea, rivendica spazi che non le competono, a fronte di responsabilità che sono politiche"[23]. È evidente che la questione troverà terreno di scontro nelle aule giudiziarie italiane ove le parti dei procedimenti tesi al riconoscimento della protezione internazionale sono appunto i richiedenti asilo ed il Ministero dell'Interno.

---

[21] Decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 17 marzo 2023, Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale, in GURI, 25 marzo 2023, n. 72.

[22] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, sentenza dell'1 agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Aiace* e *Canpelli*.

[23] Comunicato dell'1 agosto 2025, pubblicato sul sito ufficiale del Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, disponibile online www.governo.it.

4. Occorre ricordare altresì che nel sistema di protezione internazionale dello straniero delineato dalle norme esaminate, affianco alla protezione massima dello *status* di rifugiato, ed alla ulteriore misura tipica della protezione sussidiaria, sussisteva altresì l'ulteriore tutela costituita dal rilascio di un permesso di soggiorno motivato da "ragioni umanitarie"[24].

L'istituto della c.d. "protezione umanitaria" trovava infatti fondamento (prima della recente modifica di cui si parlerà appresso) nel combinato disposto dell'art. 32, comma 3, del d.lgs. 251/2008 con art. 5, comma 6, d.lgs. 286/1998, e rappresentava una misura residuale e temporanea incentrata sulla situazione di *vulnerabilità* del richiedente asilo.

L'art. 32, comma 3, d.lgs. 25/2008 stabiliva infatti che: "Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286". Tale ultima norma prevedeva: "Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, *salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione*".

In altri termini, la protezione c.d. umanitaria prevista dall'art. 32, comma 3, del d.lgs. 25/2008, risultava applicabile in situazioni, da individuare caso per caso, in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento della tutela tipica (*status* di rifugiato o protezione sussidiaria), tuttavia non potesse disporsi l'espulsione e dovesse provvedersi all'accoglienza del richiedente che si trovasse in situazione di vulnerabilità[25].

Nell'applicazione pratica, la concessione del permesso di soggiorno per motivi *umanitari* veniva riconosciuta in sede giurisdizionale, nelle ipotesi in cui, pur non sussistendo i presupposti per concedere lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria, da un lato, dalle fonti emergeva un quadro politico e sociale di generale instabilità che coinvolgesse la popolazione, dall'altro il ricorrente avesse iniziato in Italia un serio percorso di integrazione sociale e lavorativa, onde si riteneva che se fosse tornato nel proprio paese sarebbe precipitato certamente in una condizione di estrema vulnerabilità idonea a compromettere la sua possibilità di esercitare i diritti fondamentali legati anche solo alle scelte di vita quotidiane.

---

[24] Cassazione civ., sez. VI, sentenza del 18 febbraio 2011, n. 4139.

[25] Cassazione civ., Sez. 6 - 1, sentenza del 9 ottobre 2017, n. 23604.

Tale istituto è stato tuttavia radicalmente innovato, dapprima con il d.l. 113/2018, convertito nella legge del 1° dicembre 2018, n. 132 e, da ultimo, dal d.l. 20/2023, convertito con modifiche con legge del 5 maggio 2023, n. 50. Con tali modifiche il legislatore ha inteso evidentemente limitare il potere discrezionale e valutativo circa la sussistenza dei casi di "protezione umanitaria", relegandola a casi "speciali" predefiniti per legge. Tra questi casi di protezione oggi denominata "speciale", ricordiamo, in sintesi, il permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica, di sfruttamento della prostituzione, di riduzione in schiavitù, per gli stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, per cure mediche, per le donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio.

Ovviamente la portata evidentemente restrittiva della riforma, risulta mitigata dalla circostanza che dovrà comunque tenersi conto delle norme internazionali. Tra queste, ad esempio, si è invocato l'art. 8 della CEDU che al comma primo prevede: "1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare". I giudici potranno quindi comunque esser sempre chiamati a valutare, ad esempio, se in presenza di forte integrazione sociale e culturale in Italia, con stretti vincoli familiari e di situazione che possa quindi determinare privazione dei diritti fondamentali in caso di ritorno in patria del migrante, non sia comunque inibito disporsi la sua espulsione o respingimento. Sarebbe tuttavia preferibile, anche ai fini della riduzione del prevedibile contezioso, che venisse reintrodotta una norma di chiusura che prevedesse una protezione residuale dello straniero, nel caso in cui esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, tenendo quindi conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine; così come già aveva, temporaneamente operato il d.l. n. 130/2020, (c.d. decreto Lamorgese), poi però abrogato dal d.l. 20/2023[26].

5. Passando alla legislazione italiana che disciplina l'ingresso ed il soggiorno regolare degli stranieri in Italia, va rimarcato che, al di fuori dei casi di diritto alla protezione internazionale o umanitaria (*rectius* per casi speciali), non vi è un diritto dello straniero all'ingresso nel territorio dello Stato e quindi all'immigrazione. Va ricordato sul punto che la Corte costituzionale, con la pronuncia n. 244 del 1974, ha chiarito che: "le posizioni del cittadino e dello straniero nei riguardi dello Stato diversificano sostanzialmente, sol che si consideri che il cittadino ha, nel territorio dello Stato, un suo domicilio stabile sì da rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo

[26] Per un approfondimento cfr. N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, in *Questione giustizia*, 2023 disponibile *online*.

dello Stato stesso. Non solo, ma ha diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo e non può esserne allontanato per nessun motivo. Di contro, lo straniero non ha, di regola, un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati; può entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni, e per lo più, per un periodo determinato, sottostando a quegli obblighi che l'ordinamento giuridico dello Stato ospitante gli impone al fine di un corretto svolgimento della vita civile"[27].

La prima disciplina relativa alla presenza degli stranieri in Italia si rinviene nella legge del 30 dicembre 1986, n. 943 intitolata "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", che si preoccupava di definire solo la disciplina del lavoro subordinato degli stranieri, i diritti di ricongiungimento con i familiari, precisando inoltre casi e condizioni per l'espulsione e le sanzioni per i datori di lavoro che non denunciavano l'assunzione di lavoratori extracomunitari.

La legge del 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. legge Martelli) di conversione del d.l. del 20 dicembre 1989, che dettava "norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato", introduceva una prima disciplina sperimentale della materia, non più limitata ai lavoratori subordinati. Essa stabiliva, in sintesi che l'ingresso dei cittadini extracomunitari nel territorio dello Stato poteva avvenire solo per motivi di turismo, studio, lavoro subordinato o lavoro autonomo e di cura; era altresì previsto che con decreti ministeriali venisse definita annualmente la programmazione dei flussi di ingresso in Italia degli stranieri extracomunitari e del loro inserimento socio-culturale, nonché le sue modalità, sperimentando l'individuazione di criteri omogenei anche in sede comunitaria. Era anche previsto che, in rapporto alla consistenza numerica delle presenze di immigrati extracomunitari in Italia, si sarebbe tenuto conto della domanda di lavoro interno, della evoluzione del mercato del lavoro nazionale e della capacità di accoglimento del sistema universitario e delle strutture sociali. L'ingresso in Italia era consentito agli stranieri muniti di passaporto e visto di ingresso rilasciato dalle autorità diplomatiche o consolari competenti in relazione ai motivi del viaggio; potevano poi soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente e che fossero muniti di permesso di soggiorno, secondo le disposizioni del decreto. Era inoltre prevista una sanatoria degli irregolari già presenti in Italia. Era previsto infatti che, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto i cittadini extracomunitari e gli apolidi presenti in Italia alla data del 1° dicembre 1989 potessero e dovessero regolarizzare la loro posizione relativa all'ingresso e soggiorno, richiedendo all'autorità di pubblica sicurezza il permesso di soggiorno, anche

[27] Corte costituzionale, sentenza del 10 luglio 1974 n. 244, depositata il 23 luglio 1974.

in assenza dei prescritti visti di ingresso, salvo che fossero stati condannati in Italia con sentenza passata in giudicato per uno dei delitti previsti dall'art. 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale o risultino pericolosi per la sicurezza dello Stato.

Con la successiva legge del 6 marzo 1998, n. 40, intitolata "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", da un lato, si è confermato, perfezionandolo, l'impianto sperimentale della pregressa legge, confermando in sintesi il sistema del visto di ingresso, del permesso di soggiorno e dei flussi, dall'altro, si è ampliato l'ambito di intervento, introducendo norme sistematiche in materia di diritti e doveri degli stranieri, di integrazione sociale, prendendo così atto del fenomeno sociale ormai in continuo incremento e che esigeva una regolamentazione compiuta. Dopo averne fissato i principi, la legge ha conferito delega al Governo di emanare un decreto legislativo contenente il testo unico (T.U.) delle disposizioni concernenti gli stranieri, nel quale dovevano essere riunite e coordinate fra loro e con le norme della legge stessa, le disposizioni precedenti non incompatibili con le nuove.

Si è così giunti alla disciplina contenuta nel d.lgs del 25 luglio 1998, n. 286 (c.d. legge Turco-Napolitano, dai nomi dei Ministri rispettivamente della Solidarietà sociale e dell'Interno) che, in attuazione della delega ricevuta, contiene il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" e che, con i suoi 49 articoli (ed il suo regolamento di attuazione emanato con il D.P.R. del 31 agosto 1999, n. 394) rappresenta quindi la disciplina organica e tendenzialmente unitaria dell'intera materia.

Va osservato che tale normativa ha subito nel tempo oltre cento modifiche, tra decreti legge, leggi e pronunce della Corte costituzionale. La più rilevante innovazione è stata quella attuata dalla legge del 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. legge Bossi-Fini) la quale, in sintesi, pur non alterando l'impianto del T.U. è risultata ispirata a contrastare maggiormente l'immigrazione clandestina, determinando nel complesso un sistema tendenzialmente più "restrittivo". È stato anche osservato che tale norma ha "accentuato il carattere di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica di alcune disposizioni, in parte capovolgendo la visione solidaristica in una esclusivamente repressiva"[28].

Con la medesima ispirazione, di prediligere l'aspetto della tutela della sicurezza, è stato emanato (dal Governo Conte, con Salvini Ministro dell'Interno e Di Maio Ministro del lavoro e delle politiche sociali) il d.l. del 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. Decreto sicurezza) convertito nella legge del 1° dicembre 2018, n. 32, che tra l'altro, come già visto, ha eliminato il riconoscimento in favore del cittadino di Paese terzo di un permesso di soggiorno

[28] Cassazione pen., Sez. III, sentenza del 23 gennaio 2003, n. 3162.

per motivi umanitari, sostituendolo con un permesso di soggiorno per casi speciali predeterminati.

Nel prosieguo, senza pretesa di completezza ma con uno sguardo agli aspetti pregnanti, si darà atto della disciplina attuale, esito altresì di tutte le modifiche intervenute, comprese, da ultimo, quelle ad opera del d.l. del 28 marzo 2025, n. 36, convertito con modificazioni nella legge del 23 maggio 2025, n. 74, che, in particolare, (come già visto) incide prevalentemente sulla disciplina dell'acquisto della cittadinanza (limitando quella per discendenza *(ius sanguinis)* a due generazioni) e al contempo favorisce il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro anche al di fuori delle quote di cui anche appresso, allo straniero residente all'estero, discendente di cittadino italiano e in possesso della cittadinanza di uno Stato di destinazione di rilevanti flussi di emigrazione italiana (ad individuarsi con decreto ministeriale); nonché ad opera del d.l. del 28 marzo 2025 n. 37, convertito con modificazioni dalla legge del 23 maggio 2025, n. 75 che adotta misure volte a garantire la funzionalità e l'efficace utilizzo delle strutture di trattenimento, ai fini del rimpatrio, e l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione degli stranieri irregolari presenti sul territorio nazionale.

6. L'attuale quadro normativo esprime, in estrema sintesi, il principio secondo cui l'ingresso nel territorio dello Stato è ammesso solo previo *visto*, concesso per motivi specifici a coloro che possono dimostrare di avere idonei mezzi di sussistenza per la durata del soggiorno e per il rientro; per i soggiorni di lunga durata, eccendenti i 90 giorni è anche necessario il permesso di soggiorno subordinato all'impegno a intraprendere e seguire un percorso di integrazione; infine, ove richiesto per motivi di lavoro, il permesso è consentito solo nell'ambito di quote massime, definite attraverso un apposito atto di programmazione, comunemente noto come "decreto flussi".

Questa logica, introdotta già con la legge n. 39/1990 e poi strutturata con la legge n. 40/1998 (confluita nel T.U. immigrazione), dovrebbe mirare a perseguire un duplice obiettivo: da un lato, governare i flussi migratori in funzione delle capacità di assorbimento del mercato del lavoro e delle esigenze socio-economiche del Paese; dall'altro, garantire i diritti fondamentali dello straniero regolarmente soggiornante, promuovendone l'integrazione. Sul punto, tuttavia, i dati statistici[29] sono certamente esplicativi e oggi, soprattutto in relazione all'aspettativa demografica sociale ed economica del nostro Paese, si evidenzia uno scompenso tra domanda e offerta di lavoro che potrebbe essere sanato proprio dai lavoratori stranieri e che rende necessario dal punto di vista giuridico rimeditare l'intero impianto dei *flussi* migratori.

Come anticipato, il T.U. interviene in entrambi gli ambiti principali del diritto dell'immigrazione: la definizione di regole di ingresso e di soggiorno

[29] A. Paterno, V. Di Comite, T. García-Pereiro, R. Mazza, L. Terzera, E. R. Sivilla, *op. cit.*

(che comprende la repressione delle violazioni a tali regole); il diritto dell'integrazione, che riguarda l'estensione, in misura più o meno ampia, ai migranti dei diritti propri dei cittadini (diritti civili, sociali, politici).

Sotto il primo aspetto e quanto all'ingresso in territorio italiano va anzitutto ricordato che ai sensi dell'art. 4 del T.U., esso può avvenire – salvi i casi di forza maggiore e i casi di eccezione previsti dal regolamento (UE) 2016/399[30] – soltanto attraverso i valichi di frontiera appositamente istituiti ed è consentito (nel rispetto delle condizioni previste dal codice frontiere Schengen, istituito dal regolamento UE 2016/399) solo allo straniero in possesso del passaporto o di un documento di viaggio equipollente in corso di validità, nonché – salvo i casi di esenzione accordati ad alcuni Paesi di provenienza – del visto d'ingresso (o dell'*autorizzazione ai viaggi* di cui all'art. 3, par. 1, punto 5, del regolamento UE 2018/1240) o di un permesso di soggiorno. È fatto anche obbligo ai cittadini di Paesi terzi nei cui confronti si applica il regolamento (UE) 2017/2226[31], di fornire i dati biometrici richiesti, ai fini delle verifiche di frontiera previste dal citato codice frontiere *Schengen*.

La normativa distingue poi tra soggiorni di breve e di lunga durata.

Per lo straniero che fa ingresso in Italia per soggiorni di breve durata, cioè non superiori a 90 giorni, per motivi quali turismo, visita, affari, gara sportiva e studio, è necessario e sufficiente il visto di ingresso.

Il visto di ingresso è rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello Stato di origine o di stabile residenza dello straniero. Va precisato che la concessione del visto di ingresso è subordinata alla verifica dei requisiti previsti dalla legge, che variano a seconda della tipologia di visto richiesto. Tra i requisiti generali vi sono la dimostrazione di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e, fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, anche per il ritorno nel Paese di provenienza.

Va anche rilevato che non è ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi tali requisiti o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, a determinate categorie di reati previsti dalla medesima norma.

---

[30] Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle persone (codice frontiere Schengen), oggetto di successive modifiche.

[31] Regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati relativi al respingimento dei cittadini dei Paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011, oggetto di successive modifiche.

Per i soggiorni di lunga durata, ovvero superiori a 90 giorni, l'art. 5 del T.U. prevede che, oltre al visto d'ingresso specifico per il motivo del soggiorno (lavoro, studio, ricongiungimento familiare, etc.) è sempre necessario richiedere al questore, entro otto giorni dall'ingresso in Italia, il corrispondente permesso di soggiorno.

L'art. 5 del T.U. al primo comma stabilisce infatti che possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente ai sensi dell'art. 4, che siano muniti di *carta di soggiorno* (oggi sostituita dal *permesso di soggiorno UE* per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 e di cui si dirà appresso) o di *permesso di soggiorno* rilasciati, e in corso di validità, a norma del testo unico o che siano in possesso della proroga del visto ai sensi dell'art. 4 *ter* o di permesso di soggiorno o titolo equipollente rilasciato dalla competente autorità di uno Stato appartenente all'Unione europea, nei limiti ed alle condizioni previsti da specifici accordi.

Va anche ricordato che con la l. 15 luglio 2009, n. 94, è stato introdotto l'art. 4 *bis* del TU che prevede che contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno venga stipulato un "accordo di integrazione", articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. La stipula dell'accordo di integrazione, con le modalità di cui all'art. 22, comma 6, rappresenta condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno. La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione. In particolare, il regolamento approvato con d.P.R. del 14 settembre 2011 n. 179 e le successive circolari ministeriali hanno stabilito che l'accordo funziona con un sistema di attribuzione di crediti, di cui 16 sono assegnati all'atto della sottoscrizione dell'accordo di integrazione. La conferma dei 16 crediti avviene a seguito della frequenza di una sessione gratuita di formazione civica e di informazione sulla vita in Italia, che avrà una durata variabile da 5 a 10 ore, che si tiene presso gli sportelli unici per l'immigrazione delle prefetture. La mancata partecipazione alla sessione di formazione darà luogo alla perdita di 15 dei 16 crediti assegnati. L'accordo prevede poi che entro due anni lo straniero raggiunga la quota di 30 crediti. I crediti possono essere conseguiti attraverso l'acquisizione di determinate conoscenze (lingua italiana, cultura civica e vita civile in Italia) e lo svolgimento di determinate attività di formazione professionale.

Va anche ricordato che la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno. Non è richiesto il versamento del contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria e per cure mediche.

Quanto alla durata del permesso di soggiorno, ove esso sia rilasciato per motivi diversi dal lavoro, non può comunque essere superiore a tre mesi, per visite, affari e turismo; ovvero non può essere inferiore al periodo di frequenza, anche pluriennale, di un corso di studio, fatta salva la verifica annuale di profitto; secondo le previsioni del regolamento di attuazione. Il permesso può essere prolungato per ulteriori dodici mesi oltre il termine del percorso formativo compiuto.

Per ciò che riguarda invece il visto e permesso di soggiorno per motivi di lavoro, va rimarcato che, come sopra detto, in forza dell'art. 3 del T.U., rubricato "politiche migratorie" i visti di ingresso e i permessi di soggiorno per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, sono rilasciati entro il limite di *quote massime* stabilite con le modalità di cui al medesimo art. 3, di cui si è detto e appresso meglio si dirà.

La durata del relativo permesso di soggiorno per lavoro è quella prevista dal contratto di soggiorno e comunque non può superare: a) in relazione ad uno o più contratti di lavoro stagionale, la durata complessiva di nove mesi; b) in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, la durata di un anno; c) in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni. Ciascun rinnovo non può superare la durata di tre anni. Il permesso di soggiorno può essere anche richiesto per lavoro autonomo ed in tal caso la sua durata non può esser superiore a due anni con rinnovo di tre anni.

Va altresì evidenziato che l'art. 21 (rubricato "determinazione dei flussi di ingresso") del T.U. stabilisce e ribadisce quanto già anticipato nell'art. 3 e cioè che l'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale, e di lavoro autonomo, avviene nell'ambito delle quote di ingresso stabilite nei decreti di cui all'art. 3, comma 4. Tale norma prevede, però, da un lato che, nello stabilire le quote, i decreti prevedono restrizioni numeriche all'ingresso di lavoratori di Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio, e, dall'altro, che al di fuori delle quote di cui all'art. 3, comma 4, possono essere autorizzati l'ingresso e il soggiorno per lavoro subordinato, anche a carattere stagionale, di stranieri cittadini di Paesi con i quali l'Italia ha sottoscritto intese o accordi in materia di rimpatrio.

Quanto alle modalità e formalità per l'ottenimento di tale permesso di soggiorno esse sono state via via incrementate.

L'attuale art. 22 prevede infatti, in estrema sintesi, a) che il datore di lavoro italiano (o straniero regolarmente soggiornante in Italia) che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all'estero deve trasmettere in via telematica allo sportello unico per l'immigrazione la richiesta nominativa o

numerica, di *nulla osta* al lavoro (previa verifica, presso il centro per l'impiego competente, della indisponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale, idoneamente documentata); b) detta richiesta deve esser corredata da un proposta di un *contratto di soggiorno* con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza; c) viene quindi verificata l'assenza di cause ostative (quali, ad esempio, la condanna del datore di lavoro per reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina); d) valutata positivamente la richiesta, il datore di lavoro deve confermare la richiesta di nulla osta medesima entro sette giorni; e) viene quindi emesso il nulla osta al lavoro che viene inoltrato alla sede consolare competente per il rilascio del visto di ingresso; f) tale visto sarà emesso nei limiti dei flussi stabiliti e di cui appresso; g) seguirà quindi, entro otto giorni dall'ingresso, la richiesta da parte dello straniero del premesso di soggiorno; h) il permesso di soggiorno per motivi di lavoro sarà rilasciato a seguito della stipula, tra il datore di lavoro ed il lavoratore del *contratto di soggiorno per lavoro* di cui all'art. 5, comma 3 *bis*. Tale norma prevede che il contratto di soggiorno per lavoro subordinato contenga: a) la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica; b) l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza.

7. Va a questo punto ribadito che, l'impianto fondamentale della disciplina dell'immigrazione per l'ammissione dei migranti *economici*, e cioè delle persone che si allontanano dal proprio un Paese per ragioni economiche e con l'aspirazione di migliorare le proprie condizioni di vita, è sottoposto ad un limite quantitativo.

Ai fini della determinazione dei flussi di ingresso degli stranieri nel territorio nazionale e della determinazione delle quote massime da ammettere per motivi di lavoro, l'art 3 del T.U., rubricato "politiche migratorie" prevede l'emanazione: 1) di un documento programmatico triennale, adottato con decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) su iniziativa del Presidente del Consiglio, sentiti i Ministri interessati e altre organizzazioni ed enti di categoria, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato; tale documento programmatico: a) indica le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli altri Stati membri dell'Unione europea, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie e con organizzazioni non governative, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine; b) indica altresì le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato, nelle materie che non debbono

essere disciplinate con legge; c) individua, inoltre, i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato, delinea gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone, purché non confliggenti con l'ordinamento giuridico, e prevede ogni possibile strumento per un positivo reinserimento nei Paesi di origine; 2) un atto di cadenza annuale di competenza del Presidenza del Consiglio dei Ministri (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), che, sulla base delle indicazioni contenute nel documento programmatico triennale, definisce le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte ai sensi dell'art. 20 (tale norma rubricata "Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali" prevede, in sintesi, che con decreto ministeriale, siano stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione europea). È stabilito, inoltre, che qualora se ne ravvisi l'opportunità, ulteriori decreti possono essere emanati durante l'anno e che in caso di mancata pubblicazione del decreto di programmazione annuale, il Presidente del Consiglio dei ministri possa provvedere in via transitoria, con proprio decreto.

Va anche ricordato che l'art. 21 comma quarto del T.U. prevede, tra l'altro che: a) i decreti annuali debbano tenere conto delle indicazioni fornite, in modo articolato per qualifiche o mansioni, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale, nonché sul numero dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea iscritti nelle liste di collocamento; b) il decreto annuale ed i decreti infra annuali debbano altresì essere predisposti in base ai dati sull'effettiva richiesta di lavoro suddivisi per Regioni e per bacini provinciali di utenza, elaborati dall'anagrafe informatizzata, istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; c) le Regioni possano trasmettere, entro il 30 novembre di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale, contenente anche le indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo.

Va però osservato che la programmazione triennale per mezzo del D.P.R. ha avuto applicazione saltuaria, considerato che l'ultimo documento programmatico adottato con D.P.R. è stato il 13 maggio 2005 per il triennio 2004-2006. Di fatto, l'unica tipologia di atto adottata dopo la predetta data è il documento

per la determinazione annuale con D.P.C.M. in via transitoria delle quote di ingresso. Il d.l. del 10 marzo 2023, n. 20 ha previsto una diversa e derogatoria modulazione procedimentale per il triennio 2023-2025, poi estesa per effetto dell'art. 2 *bis* del d.l. dell'11 ottobre 2024, n. 145 (convertito con legge del 9 dicembre 2024, n. 187), per il triennio 2026-2028. Tale deroga ha accorpato in un unico atto, con validità triennale e nella forma del D.P.C.M. sia la programmatica triennale, sia la determinazione annuale delle quote, considerato che in unico documento sono determinate sia le quote annuali con riferimento a ciascun anno del triennio di riferimento, sia la determinazione dei criteri generali (valevoli per il triennio) per la definizione dei flussi di ingresso, tenuto conto dell'analisi del fabbisogno del mercato del lavoro.

È opportuno segnalare che nel T.U. sull'immigrazione si prevede un canale di ingresso al di fuori dei limiti quantitativi del *decreto flussi*, per categorie specifiche di stranieri ritenute di particolare interesse per l'economia e la società italiana, come ad esempio grandi investitori, lavoratori altamente qualificati, ricercatori e *manager* in trasferimento intra-societario, categorie che non sono numericamente rilevanti.

Sul punto va anche osservato che se, da un lato, come abbiamo visto, le modifiche legislative al T.U. sono state indirizzate ad irrigidire le norme relative all'ingresso in Italia e incrementare le norme dirette al contrasto alla clandestinità, al contempo il legislatore, sebbene in via sperimentale e provvisoria, sta forse cominciando a prendere atto di quanto da numerosi anni evidenziato da diversi studiosi, e in particolare dai demografi, circa la necessità di adeguati flussi migratori dall'estero, per provare ad intervenire positivamente sull'evoluzione demografica in atto, in inesorabile ribasso[32].

Nella seduta del 30 giugno 2025, infatti, il Governo ha approvato lo schema di D.P.C.M. che prevede, in sintesi, quasi 500 mila ingressi per lavoro subordinato non stagionale e stagionale e per lavoro autonomo nel prossimo triennio 2026-2028, con circa 50.000 ingressi in più rispetto al triennio precedente. Inoltre, in attesa dell'approvazione definitiva di tale decreto, il 4 settembre 2025 è stato altresì approvato il testo di un decreto legge, attualmente non ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, che dovrebbe prevedere un ulteriore passo avanti rispetto al meccanismo di ingresso basato sul sistema delle quote. Con tale decreto si pongono stabilmente al di fuori del meccanismo delle quote l'ingresso e il soggiorno di lavoratori da impiegare nel settore dell'assistenza familiare o sociosanitaria, per l'assistenza di persone con disabilità o grandi anziani. Si prevede, inoltre, che, nei primi 12 mesi di effettiva occupazione legale in Italia, tali lavoratori possono svolgere esclusivamente

[32] C. Conti, S. Strozza, *Il nuovo decreto flussi. Servono persone, ma anche numeri (chiari)*, in neodemos.info, 5 settembre 2025, disponibile *online.*

l'attività autorizzata e possono cambiare datore di lavoro solo con autorizzazione degli Ispettorati territoriali del lavoro[33].

8. Come anticipato la disciplina sull'immigrazione si occupa anche dell'integrazione sociale degli stranieri soggiornanti in Italia.

Il T.U. sull'immigrazione contiene anzitutto una legislazione che potremmo definire *premiale* per gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia che abbiano compiuto un percorso di concreta integrazione e che a sua volta rappresenta un diritto all'integrazione. Infatti, l'art 9. del T.U. 286/1998 prevede che lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lett. *b*) e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'azienda unità sanitaria locale competente per territorio, può chiedere al questore il rilascio del "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo" (che ha sostituito la precedente e analoga "carta di soggiorno"), per sé e per i familiari. Il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana.

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo attesta il riconoscimento permanente del relativo *status*; esso è valido per dieci anni e, previa presentazione della relativa domanda è automaticamente rinnovato alla scadenza. Per gli stranieri di età inferiore agli anni diciotto la validità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è di cinque anni. Ai sensi del comma 12 del medesimo art. 9, il titolare del permesso di soggiorno può usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale; può inoltre partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa.

Vanno anche segnalate le norme sul diritto al ricongiungimento familiare, che tutelano non soltanto il diritto fondamentale al rispetto della vita familiare in sé considerato, ma anche il diritto ad una autentica integrazione sociale, che passa appunto anche per il tramite della famiglia.

---

[33] Comunicato stampa del Consiglio dei ministri, n. 140 del 4 settembre 2025, disponibile *online*, governo.it.

L'art. 29 del T.U. immigrazione, infatti, stabilisce che lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari: a) coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni; b) 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; c) figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale; d) 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. La norma prevede, inoltre, che salvo quanto previsto dall'art. 29 *bis*, lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità: a) di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali; b) di un reddito minimo 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; b *bis*) 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.

Va osservato che le modifiche introdotte al T.U. 286/1998 hanno grandemente ridotto le categorie di familiari che hanno diritto al ricongiungimento allo straniero regolarmente soggiornante in Italia. Resta ferma tale possibilità per il coniuge e per i figli minorenni; i figli maggiorenni invece potranno ricongiungersi solo qualora non possano provvedere al loro sostentamento per motivi di salute oggettivi che comportino invalidità totale. I genitori, poi, potranno ricongiungersi solo qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine; i genitori ultrasessantacinquenni potranno ricongiungersi qualora gli eventuali altri figli non siano in grado di provvedere al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute.

Un cenno va fatto anche alla tutela dei minori ed in particolare dei minori stranieri non accompagnati, che ricevono una disciplina speciale in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità. Ai sensi dell'art. 2 della legge del 7 aprile 2017, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea, 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.

Il comma 1 *bis* dell'art. 19 del citato d.lgs. 286/1998, introdotto dalla l. 47/2017, prevede il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, respingimento che non può quindi essere disposto in alcun caso. L'art. 19, comma 2 prevede inoltre che non sia consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'art. 13, comma 1, e cioè di

motivi di ordine pubblico e scurezza dello Stato, nei confronti degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi. I minori non accompagnati sono accolti nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati, di cui all'art. 1 *sexies* del d.l. del 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge del 28 febbraio 1990, n. 39, e in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili. A decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado attivano le misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico. In caso di minore straniero non accompagnato, rintracciato nel territorio nazionale e segnalato alle autorità competenti, è rilasciato, su richiesta dello stesso minore, il permesso di soggiorno per minore età, valido fino al compimento della maggiore età.

Quanto ai diritti riconosciuti agli stranieri, va ricordato che, come nel rispetto della nostra Costituzione oltre che delle norme sovranazionali, l'art. 2 del qui esaminato T.U. 286/1998 stabilisce che allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti. Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia ed il T.U. dispongano diversamente; nei casi in cui il testo unico o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità, essa è accertata secondo i criteri e le modalità previste dal regolamento di attuazione.

È anche previsto che la Repubblica italiana, in attuazione della Convenzione OIL del 24 giugno 1975, n. 143[34], garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani; lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale; allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge.

A ciò va aggiunto che il T.U. dell'immigrazione contiene infine il titolo quinto, intitolato "Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale", dedicato interamente al tema dell'integrazione. Tale disciplina dimostra un'apprezzabile tendenza programmatica ma certamente migliorabile dal punto di vita dell'attuazione concreta.

---

[34] Ratificata dall'Italia con legge del 10 aprile 1981, n. 158.

Va osservato in estrema sintesi, che agli articoli 34-36 viene disciplinata l'*assistenza sanitaria* agli stranieri. Tali norme prevedono che solo gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento ed i minori stranieri non accompagnati hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani, per quanto attiene all'obbligo contributivo e all'assistenza erogata in Italia dal Servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale. Lo straniero, pur regolarmente soggiornante, ma che non rientra tra le categorie indicate nei commi 1 e 2, e cioè che non ha un regolare contratto di lavoro, è tenuto invece ad assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità mediante stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero. Agli stranieri presenti sul territorio nazionale, ma non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono invece assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, solo le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare, garantiti la tutela sociale della gravidanza e della maternità e la tutela della salute del minore.

Agli articoli 38 e seguenti è disciplinato il *diritto allo studio*. I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. Perché il diritto allo studio sia effettivo la stessa legge riconosce che è necessario che lo Stato, le Regioni e gli enti locali si attivino anche mediante l'avvio di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana.

Vi sono altresì le disposizioni in materia di *servizi abitativi e di assistenza sociale* per stranieri (articoli 40 e 41) che prevedono che le Regioni, in collaborazione con gli enti locali e con le associazioni di volontariato, predispongano centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti e impossibilitati, temporaneamente, a provvedere autonomamente alle proprie esigenze abitative e di sussistenza.

L'art. 41 del testo unico estende a favore degli stranieri in possesso del permesso di soggiorno (di durata non inferiore a un anno) o del permesso di soggiorno di lungo periodo anche l'accesso ai *servizi socio-assistenziali organizzati sul territorio*.

L'art. 42 disciplina, in modalità espressamente astratta e programmatica, l'integrazione sociale, orientata anche, se non in prevalenza, a preservare la cultura di origine. Essa prevede infatti, ad esempio, che lo Stato, le Regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente

operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscano le attività intraprese in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, anche al fine di effettuare corsi della lingua e della cultura di origine.

Va segnalato, quale premio per l'integrazione sociale, anche l'art. 42 *bis* che prevede il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile, della durata di due anni, rinnovabile, che consente l'accesso allo studio nonché di svolgere attività lavorativa e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.

Gli articoli 43 e 44 contrastano, infine, la discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi prevedendo l'azione civile contro la discriminazione.

Quanto ai *diritti politici*, va segnalata la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale stipulata a Strasburgo nel 1992 tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa[35] con la quale vengono garantiti agli stranieri residenti nei Paesi aderenti una serie di diritti.

In particolare, il capitolo A della Convenzione prevede il riconoscimento agli stranieri, alle stesse condizioni previste per i cittadini, delle libertà di espressione, di riunione e di associazione, ivi compresa quella di costituire sindacati e affiliarsi ad essi, ferme restando le eventuali limitazioni per ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Con il capitolo B si riconosce il diritto alle collettività locali che hanno nei loro rispettivi territori un numero significativo di residenti stranieri, di creare organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale, ai quali deve essere data la possibilità di discutere sui problemi di loro interesse per il tramite di rappresentanti eletti o nominati da gruppi associati.

Non si è data, invece, applicazione al capitolo C della Convenzione che impegna le parti a concedere agli stranieri residenti il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali che, pertanto, non è attribuibile agli stranieri non provenienti da un Paese dell'UE.

9. Da quanto sopra esposto, senza pretendere di poter esaurire l'esame della disciplina estremamente composita, emerge innanzitutto che la normativa dell'immigrazione è oggi esito di numerose modifiche ed integrazioni, con conseguente stratificazione delle norme che compongo il testo unico, che fu emanato proprio al fine di armonizzare la disciplina, ma che ha perso linearità in molte sue parti. Come sopra visto, l'intera disciplina sia nella sostanza, sia nel delineare la stessa complessa procedura amministrativa finalizzata a consentire al lavoratore straniero l'ingresso ed il soggiorno legale in Italia, spesso rappresenta un sostanziale disincentivo all'ingresso nel Paese della forza lavoro estera. Ciò risulta in contrasto con le istanze provenienti dalla

[35] Ratificata dall'Italia con legge dell'8 marzo 1994, n. 203.

classe imprenditoriale nazionale e con le chiare indicazioni della scienza demografica che vedono nell'immigrazione una risorsa cruciale per rallentare l'invecchiamento demografico[36].

Sarebbe quindi auspicabile, già dal punto di vista formale, una semplificazione e riorganizzazione della disciplina. Dovrebbe tornarsi ad assegnare al testo unico sull'immigrazione l'espressione dei principi generali della materia, riservando al regolamento la disciplina di dettaglio. Le procedure per ottenere visti di ingresso e permessi di soggiorno dovrebbero esser semplificate e accelerate.

Dal punto di vista sostanziale sarebbe augurabile che il legislatore – che, come visto, sembra aver inaugurato da ultimo una nuova tendenza con l'innalzamento delle quote di ingresso – voglia tenere sempre più in conto le indicazioni demografiche, economiche e sociali. Cosicché anche ove non si ritenesse di operare un atto di coraggio ed abbandonare del tutto il sistema dei *flussi*, si auspica che si amplino le categorie di lavoratori da ammettere in ingresso, senza vincolo numerico, ma solo in base alle domande presentate dai datori di lavoro.

Al fine poi di equilibrare le esigenze di accoglienza con quelle di sostenibilità sociale, si dovrebbe anche confermare, sebbene semplificandolo, il sistema individuato della richiesta, nominativa o numerica, proveniente dalle categorie economiche e dalle loro rappresentanze ed in base alle reali esigenze del mercato del lavoro, confermando anche che l'ingresso ed il soggiorno siano garantiti solo a chi potrà contare, appunto in funzione del lavoro da svolgersi, su mezzi di sussistenza per una vita dignitosa. Al contempo si potrebbero dettare criteri per una nuova regolarizzazione degli stranieri già presenti sul territorio, nel rispetto di precise condizioni (opportunità di lavoro e reddito dignitoso, integrazione sociale e meritevolezza sociale e civile).

Ciò non significa che coloro che abbiano fatto ingresso in modo illegale e clandestino debbano essere premiati, ma incentivare la regolarizzazione avrebbe la funzione di ridurre la situazione di illegalità per coloro che di fatto partecipano alla vita del nostro Paese, prestando spesso il proprio lavoro in situazione di vulnerabilità. Bisogna prendere atto che – in mancanza di dati ufficiali dell'Istat sul punto –, secondo quanto riferito dalla Fondazione ISMU, al 1° gennaio 2024 si stima che gli stranieri irregolari in Italia si attestino sulle 321mila unità. La componente irregolare costituisce il 5,6% del totale dei presenti (nel 2022 erano il 7,9%)[37]. È bene rilevare che l'allargamento delle maglie dell'immigrazione non andrebbe valutata in funzione, esclusivamente, altruistica e solidaristica ma dovrebbe esser percepita e così

[36] Sul punto cfr. A. Paterno, V. Di Comite, T. García-Pereiro, R. Mazza, L. Terzera, E. R. Sivilla, *Immigrazioni e invecchiamento in Italia*, cit.

[37] Cfr. Comunicato stampa, Presentazione 30° Rapporto ISMU sulle migrazioni 2024, disponibile *online*, www.ismu.org.

divulgata in funzione del vantaggio economico, sociale e demografico per il nostro stesso Paese.

Abstract ENG

The Legal Framework Concerning Foreigners Legally Residing in Italy

This paper aims to provide a comprehensive legal overview of Italian regulations on the treatment of foreigners. To this end, it examines the historical evolution of domestic legislation and then analyses the provisions of the Constitution and the most relevant international conventions applicable in this area. Particular attention is paid to the right to asylum. In addition, the Consolidated Law on Immigration, referred to in Legislative Decree 286/1996 and its subsequent amendments, is examined, before defining the current rules on the entry and legal residence of foreigners in Italy, focusing on the mechanism of the immigration quota decree.

Abstract ITA

Il quadro giuridico di riferimento degli stranieri legalmente soggiornanti in Italia

Il presente lavoro intende offrire il quadro giuridico complessivo della disciplina italiana sul trattamento degli stranieri. A tal fine si esamina l'evoluzione storica della normativa interna per poi giungere ad analizzare le disposizioni della Costituzione e le più rilevanti convenzioni internazionali applicabili in tale materia. Particolare attenzione è dedicata al diritto di asilo. Inoltre, si esaminano il T.U. sull'immigrazione, di cui al d.lgs. 286/1996 e le sue successive modifiche per poi definire le regole attuali su ingresso e soggiorno legale degli stranieri in Italia soffermandosi sul meccanismo del decreto flussi.

Keywords: treatment of foreigners, Italian Constitution, right to asylum, entry and legal residence of foreigners in Italy, immigration quota decree.

Parole chiave: trattamento straniero, Costituzione italiana, diritto di asilo, ingresso e soggiorno straniero in Italia, decreto flussi.

PATRIZIA FARINA[*], GIUSEPPE GABRIELLI[**], ANNA PATERNO[***], SALVATORE STROZZA[**], LAURA TERZERA[*], VALERIA DI COMITE[****], CINZIA CONTI[°], MARIA VITTORIA FORTE[°°], THAÍS GARCÍA-PEREIRO[°°°], ROSA GATTI[^], ROCCO MAZZA[^^], EUSTACCHIO ROBERTO SIVILLA[^^^]

MIGRAZIONI, INTEGRAZIONE E INVECCHIAMENTO IN ITALIA[1]

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La recente evoluzione delle migrazioni in Italia. – 3. La normativa italiana ed europea in materia di trattamento degli stranieri. – 4. L'invecchiamento della popolazione e le "*replacement migrations*". – 5. I comportamenti familiari e fecondi degli stranieri e delle persone di origine straniera. – 6. Il ruolo degli immigrati nel settore degli aiuti alle persone anziane. – 7. Le condizioni di salute degli immigrati. – 8. Costruire una società inclusiva: formazione e lavoro dei giovani di origine straniera. – 9. Conclusioni e raccomandazioni politiche generali.

1. Questo documento esamina alcuni aspetti della immigrazione straniera nel contesto dell'invecchiamento della popolazione in Italia, osservando sia il contributo da questi apportato nel rallentare questo processo, sia alcune caratteristiche e comportamenti – demografici, lavorativi, sanitari e di formazione – della popolazione immigrata e di quella avente un *background* migratorio. Dalle analisi svolte, tra le quali compare anche una sintesi della normativa

[*] Ordinaria di Demografia nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

[**] Ordinario di Demografia nell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

[***] Ordinaria di Demografia nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

[****] Ordinaria di Diritto UE nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

[°] Ricercatrice nell'Istituto Nazionale di Statistica, Direzione centrale delle statistiche demografiche e del censimento della popolazione.

[°°] Borsista di ricerca in Diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

[°°°] Ricercatrice a t.d. di tipo B di Statistica sociale nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

[^] Ricercatrice a t.d. di tipo A di Sociologia dei fenomeni politici nell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

[^^] Ricercatore a t.d. di tipo A di Demografia nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

[^^^] Avvocato cassazionista, giudice ausiliario presso la Corte d'Appello di Potenza e consulente dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro per il Partenariato Esteso PNRR "Age-It – Ageing Well in an Ageing Society".

[1] Ringraziamo per il finanziamento il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Next Generation EU, Progetto Age-It: "Ageing Well in an Ageing Society". Questo contributo si colloca nell'ambito del Working Package su "Migration, Integration and Ageing" facente parte dello Spoke 1, dedicato a "The Demography of Ageing" di tale Progetto. Le opinioni e i punti di vista espressi sono esclusivamente quelli degli autori e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea, né la Commissione europea, possono essere ritenute responsabili degli stessi.

vigente sul tema, emergono raccomandazioni inerenti ad azioni specifiche (indicate al termine di ogni sezione) e indicazioni su politiche generali (illustrate nelle conclusioni) volte a permettere un'integrazione efficace degli immigrati e dei loro discendenti.

L'intento che si persegue è fornire approfondimenti, fondati su ricerche svolte sugli argomenti di volta in volta affrontati, utili per promuovere un passaggio dalla "prima" accoglienza dei flussi in ingresso, tipica dei provvedimenti e delle modalità sinora adottati nella nostra penisola, a una gestione proattiva della "seconda" accoglienza degli immigrati e delle persone con *background* migratorio. Le analisi svolte, infatti, evidenziano la necessità di realizzare *policy* che non solo rispondano a necessità immediate, sinora individuate dai decisori prevalentemente in un'ottica emergenziale e "securitaria" dei confini nazionali e dell'identità culturale, ma che anticipino e modellino un futuro di inclusione e coesione sociale. Questo cambiamento richiede un impegno congiunto di attori politici e sociali, capace di trasformare le sfide demografiche e socio-economiche in opportunità, cogliendo l'apporto positivo che deriva dall'arrivo di uomini e donne provenienti dall'estero.

2. A partire dalla seconda metà degli anni Settanta l'Italia ha compiuto un'importante transizione, passando, com'è ampiamente noto, da Paese di emigrazione a Paese di prevalente immigrazione. La transizione, insieme al passaggio da terra di transito a terra di stanziamento, è diventata più evidente a partire dagli anni '80 e ha raggiunto il suo punto massimo nel primo decennio del nuovo Millennio.

Attraverso i dati forniti dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e riguardanti le iscrizioni e le cancellazioni anagrafiche per trasferimento della residenza da e per l'estero si può ricostruire la dinamica migratoria in Italia nell'ultimo ventennio. Tali dati permettono di quantificare sia i flussi migratori, sia i relativi saldi (differenza tra entrate e uscite, cioè tra immigrazioni ed emigrazioni). In sintesi, i dati mostrano che tra il 2002 e il 2011 i flussi in ingresso erano di gran lunga superiori rispetto a quelli in uscita, producendo saldi migratori positivi di dimensioni considerevoli: il saldo migratorio ha superato 3,1 milioni di persone, di cui quasi 3,75 milioni in entrata, nonostante l'affievolirsi degli arrivi prodotto dalla crisi economica globale iniziata nel 2007.

Dopo la grande recessione economica, che ha ridotto sensibilmente le immigrazioni, soprattutto per motivi di lavoro, anche la crisi sanitaria da Covid-19 ha avuto un forte impatto, a causa delle restrizioni sulla mobilità e della forte incertezza sul futuro. Tuttavia, anche negli anni in cui i flussi sono stati meno intensi, questi hanno fatto registrare saldi migratori sempre cospicui. Tra il 2012 e il 2023 (ultimo anno per il quale attualmente sono disponibili i dati) le persone arrivate dall'estero sono state in media quasi 315 mila

all'anno, producendo un saldo medio annuo positivo leggermente inferiore a 167 mila individui.

Dunque, l'Italia ha mantenuto una capacità di attrazione di stranieri tale da superare la crescente emigrazione diretta verso l'estero soprattutto di cittadini italiani. Complessivamente, nel periodo compreso tra il 2002 e il 2023, a fronte di circa 360 mila persone mediamente immigrate ogni anno, quasi 108 mila hanno lasciato il nostro Paese.

Importanti cambiamenti hanno caratterizzato, nello stesso periodo, anche la distribuzione per cittadinanza degli arrivi. Il panorama più recente è meno variegato rispetto a quello osservato all'inizio del Millennio: se nel 2023 solo sei cittadinanze sono sufficienti a raggiungere il 50% della popolazione straniera (romena pari al 20,4%, albanese 7,9%, marocchina 7,8%, cinese 5,9%, ucraina 5,2% e bangladese 3,7%), nel 2002 questa percentuale era composta da nove provenienze nazionali diverse. In particolare, si sono assottigliati rispetto al passato gli arrivi dal Marocco, dall'Albania e dalle Filippine, mentre sono aumentati quelli provenienti dalla Romania, dall'Ucraina e in generale dai Paesi est-europei. Inoltre, un aumento rilevante dei flussi migratori nel periodo recente ha contraddistinto i cittadini pakistani e bangladesi. Questa trasformazione consegue al cambiamento osservato nel tipo di immigrazione, che passa da un afflusso prevalentemente dovuto a motivazioni economiche, seguito dai ricongiungimenti familiari, a uno in cui sempre più evidente è la componente dovuta a crisi istituzionali e situazioni di crescente insicurezza politica nei Paesi di origine dei flussi.

I dati di flusso sui nuovi permessi di soggiorno, distinti in base al motivo della concessione relativi agli stranieri dei Paesi terzi (non UE), mostrano che i principali motivi di rilascio nel 2023 sono per ricongiungimento familiare (39,0%, in aumento negli anni) e per richieste di asilo e protezione internazionale (32,1%). I permessi per motivi di lavoro rappresentano l'11,8% delle nuove concessioni effettuate nel corso dell'anno, proporzione uguale a quella relativa ai permessi per studio (anch'essi 11,8%), mentre quelli per "altro motivo" sono l'8,8%.

Costante nel tempo risulta la composizione per età dei flussi migratori degli stranieri. I dati sui permessi di soggiorno evidenziano che l'afflusso più consistente, che rappresenta circa il 60% degli arrivi, continua a concentrarsi nelle età più "produttive" dal punto di vista sia lavorativo, sia demografico (con riferimento ai comportamenti di formazione delle unioni e soprattutto della fecondità), in particolare tra i 18 ed i 40 anni. Una notevole quota, compresa tra il 15% e il 20% del totale, è rappresentata dai minorenni, come risultato dei ricongiungimenti familiari.

Questa dinamica complessiva ha determinato un incremento significativo dello *stock* di popolazione straniera residente in Italia, che è passata da circa 1,3 milioni di persone nel 2002 ad oltre 5,2 milioni nel 2024, alla quale va

sommata quella delle persone presenti ma non residenti, grazie alle quali il totale degli stranieri regolari raggiunge i 5,6 milioni. Nel complesso gli immigrati regolari costituiscono ormai una parte significativa della popolazione del Paese che, secondo i dati Eurostat, sull'incidenza degli stranieri nelle nazioni dell'UE, si colloca (8,9%) dopo il Lussemburgo (circa il 51%), l'Austria (19,2%), la Svezia (20,1%), la Germania (14,5%), la Spagna (13,4%) e il Portogallo (9,8%).

A questi numeri già molto ampi si aggiungono gli stranieri presenti nel territorio italiano in modo irregolare. Secondo i dati più recenti disponibili, gli irregolari al 1° gennaio 2024 si attestano attorno a 321mila unità, -137 mila rispetto all'anno precedente, pari al 5,6% del totale dei presenti (Fondazione ISMU-ETS, 2025).

Inoltre, tra le cosiddette persone con "background migratorio" compaiono quanti hanno acquisito la cittadinanza italiana (più di 1,7 milioni dal 2012 al 2023) e i figli/le figlie delle coppie miste, che risultano italiani dalla nascita (più di 570 mila nati nel periodo osservato).

La rilevante crescita della popolazione straniera residente in Italia negli ultimi due decenni è dovuta non solo al contributo diretto costituito dai flussi migratori dall'estero, ma anche dal contributo indiretto offerto dalla dinamica della loro componente naturale (data dalla differenza tra le nascite ed i decessi da e di stranieri avvenute nel territorio italiano). I dati dell'ISTAT, riferiti al periodo compreso tra il 2011 e il 2023 mostrano che le nascite di stranieri sono state superiori alle 870 mila unità, cifra che, a fronte di circa 97 mila decessi, ha prodotto un saldo naturale positivo di oltre 773 mila unità. Questo dato diviene ancora più rilevante se si considera che, nello stesso periodo, il saldo naturale della componente italiana è stato negativo e di importanti dimensioni, sottraendo più di 3,2 milioni di individui alla popolazione totale.

Dunque, nel complesso, le recenti dinamiche demografiche in Italia hanno tratto grande vantaggio da un'immigrazione significativa, che ha contribuito a rallentare il declino della popolazione residente: infatti ha attenuato la riduzione della popolazione in età lavorativa, soprattutto di giovani adulti, e ha aggiunto nuove nascite ad un contesto nazionale caratterizzato da bassissimi livelli di fecondità.

A tal riguardo, è indispensabile evidenziare, in estrema sintesi, che in Italia, dalla seconda metà degli anni '60, quando è terminato il cosiddetto "*baby boom*", la fecondità ha iniziato a diminuire e, dagli inizi degli anni Ottanta, il numero medio di figli per donna è stato sempre inferiore a 1,5, con una tendenza al ribasso (a fronte di un valore che garantisce la costanza numerica della popolazione pari a 2,1). Ciò ha comportato che, a partire da quei decenni, le nuove coorti di bambini sono state costantemente meno numerose di quelle dei loro genitori, collocando il Paese in una "trappola demografica". Questo concetto indica che i potenziali genitori di oggi sono meno numerosi

rispetto alle generazioni precedenti e che la loro progressiva riduzione, combinata con bassi livelli di fecondità, ha dato luogo a coorti di bambini sempre più esigue (Mencarini, Vignoli, 2018). Come è stato dimostrato da un'ampia letteratura sul tema e come sarà evidenziato nelle prossime sezioni di questo contributo, una tale situazione, che contribuisce significativamente a determinare il progressivo invecchiamento della popolazione italiana, può essere parzialmente rallentata, almeno nel breve periodo, dai flussi di immigrati.

3. La normativa italiana in materia di trattamento degli stranieri si fonda sull'art. 10, co. 2, della Costituzione che sancisce: "La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali". Ne consegue che la normativa interna deve essere conforme sia al diritto internazionale generale (art. 10, co. 1, Cost.) sia ai trattati internazionali ai quali la nostra Repubblica è vincolata, compresi quelli in materia di diritti umani. Peraltro, in questa materia particolare rilevanza ha il diritto dell'Unione europea. Si evidenzia che la normativa UE è stata recentemente oggetto di una significativa modifica; infatti, il 14 maggio 2024 il Parlamento europeo e il Consiglio UE hanno approvato un insieme di misure (9 regolamenti e 1 direttiva) che compongono il nuovo Patto UE sulla migrazione e sull'asilo.

Nel sistema giuridico italiano, il principale riferimento normativo è dato dal Testo Unico (T.U.) sull'immigrazione che ha conosciuto diverse modifiche e integrazioni. Il T.U. fu introdotto inizialmente con la legge del 6 marzo 1998, n. 40 (conosciuta come legge Turco-Napolitano) con lo scopo di rendere organica la normativa in questo settore, poi significativamente modificata con la legge 30 luglio 2002, n. 189 (nota come legge Bossi-Fini).

Ai sensi dell'art. 1, co. 2, il T.U. non si applica ai cittadini dell'Unione, ai quali invece si applicano le specifiche disposizioni dei Trattati istitutivi dell'Unione e la direttiva 2004/38/CE, attuata in Italia con d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30.

Regole speciali riguardano, inoltre, la materia del diritto di asilo e della protezione internazionale sussidiaria o temporanea. Anche in questo ambito la normativa italiana recepisce e attua la normativa dell'UE che a sua volta attua la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951.

Il T.U. sulla disciplina dell'immigrazione ha ad oggetto vari aspetti della complessa gestione del fenomeno migratorio. I tre principali pilastri della disciplina sono: la regolamentazione degli ingressi, il contrasto all'immigrazione clandestina e il diritto all'integrazione degli stranieri presenti sul territorio. Sulla base dell'art. 3 del T.U., ogni tre anni (se necessario il periodo può essere più breve) il Presidente del Consiglio dei ministri emana un documento programmatico per la politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio italiano. La rilevanza del documento programmatico è indubbia, in

quanto esso ha molteplici funzioni; oltre a quella di fissare i criteri generali per i "flussi di ingresso" (art. 3, co. 3), ha altresì lo scopo di delineare "gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone (…)". Esso indica le azioni e gli interventi che lo Stato italiano "anche in cooperazione con gli altri Stati membri dell'UE, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie e con organizzazioni non governative, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine". Il documento programmatico, inoltre, indica le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato (laddove non vi sia la riserva di legge). L'ultimo documento programmatico compiutamente emanato risale al triennio 2004-2006 (D.P.R. 13 maggio 2005).

In materia di flussi, il d.l. 20/2023 del 10 marzo 2023 ha previsto una disciplina derogatoria per il solo triennio 2023-2025. Tale decreto ha validità triennale (invece che annuale) e fissa i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso (tenendo conto dell'analisi del fabbisogno del mercato del lavoro effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali). Questo decreto ha disciplinato anche l'ambito dell'integrazione, sebbene questo aspetto dovesse essere regolato nel documento programmatico triennale. Infine, in attuazione del d.l. 20/2023 è stato adottato il DPCM 27 settembre 2023 recante la programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025.

Il Consiglio dei ministri del 30 giugno 2025 ha approvato, in esame preliminare, il DPCM relativo ai flussi migratori per il triennio 2026-2028. L'obiettivo del provvedimento è consentire l'ingresso in Italia di manodopera indispensabile al sistema economico e produttivo nazionale e altrimenti non reperibile. Inoltre, si ritiene che con la stabile individuazione di un meccanismo d'immigrazione legale e controllato, si attiverebbero canali di comunicazione fondamentali nel dialogo con i Paesi di origine dei flussi migratori contrastando sia fenomeni di irregolarità nell'ingresso e permanenza nel nostro Paese, sia di lavoro sommerso e sfruttamento dei lavoratori. Il decreto prevede, per il 2026, 164.850 ingressi autorizzati e che, nel triennio 2026-2028, in bozza approvata in via preliminare, le unità autorizzate siano 497.550 (230.550 per lavoro subordinato non stagionale e autonomo e 267.000 per lavoro stagionale nei settori agricolo e turistico). Le quote sono state determinate tenendo conto dei fabbisogni espressi dalle parti sociali e delle domande di nulla osta al lavoro effettivamente presentate negli anni scorsi.

La politica per l'integrazione degli stranieri nel territorio nazionale è di competenza degli Stati membri; tuttavia, la Commissione europea ha

elaborato il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, che è una guida utile per realizzare concreti percorsi di inclusione.

Nel contesto dell'inclusione, particolare rilevanza ha la questione del trattamento dei lungo soggiornanti che è regolato essenzialmente dalla direttiva 2003/109/CE, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (recepita in Italia con il d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3), e modificata dalla direttiva 2011/51/UE (recepita con d.lgs. 13 febbraio 2014, n. 12), al fine di estenderne l'ambito di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale. L'esame delle regole per l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo e dell'insieme dei diritti e doveri connessi a tale *status* è un tema complesso e ampiamente approfondito. Tra le questioni recentemente affrontate anche dalla giurisprudenza è rilevante quella dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale e di protezione sociale e il problema dell'interpretazione dell'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109 che stabilisce il diritto alla parità di trattamento tra lungo soggiornanti e cittadini nazionali. In una pronuncia del 29 luglio 2024, la Corte di giustizia dell'UE ha ben chiarito che non è possibile escludere i lungo soggiornanti da misure di inclusione sociale, come il previgente reddito di cittadinanza, utilizzando in modo discriminatorio il requisito della residenza, che nella fattispecie concreta prevedeva per queste persone una previa residenza di 10 anni.

Con riferimento all'acquisizione della cittadinanza italiana, secondo la normativa attualmente in vigore (legge 5 febbraio 1992, n. 91 modificata di recente con il d.l. del 28 marzo 2025 n. 36, convertito con legge 23 maggio 2025, n. 36), il criterio principale per l'acquisto è quello dello *ius sanguinis*; pertanto, in linea di principio la cittadinanza è trasmessa dal padre italiano o dalla madre italiana ai figli e tale regola riguarda anche i figli nati all'estero. La cittadinanza italiana si può acquistare, altresì, con la regola dello *ius soli* per nati sul territorio italiano da genitori ignoti o da apolidi, ovvero se i figli non seguono la cittadinanza dei genitori in base alla legge dello Stato di appartenenza dei genitori. Negli altri casi, gli stranieri nati in Italia potranno divenire cittadini italiani dopo la maggiore età. La cittadinanza si trasmette anche ai figli adottivi. Inoltre, la cittadinanza italiana può ottenersi a seguito di matrimonio ed eccezionalmente per meriti speciali. Un ulteriore metodo per ottenere la cittadinanza è quello della naturalizzazione degli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano risieduto per un significativo numero di anni nel territorio italiano, qualora soddisfino anche gli altri requisiti previsti dalla legge e siano pienamente integrati nella società di accoglienza. A seguito del mancato raggiungimento del *quorum* del *referendum* abrogativo dell'8 e 9 giugno 2025, è rimasta invariata la regola generale dei 10 anni di residenza prevista per gli stranieri maggiori di età. Il numero di anni di

residenza è inferiore in casi specifici, tassativamente previsti: in particolare, per i cittadini dell'UE è di 4 anni, per apolidi e rifugiati sono necessari 5 anni.

Infine, le regole attuali non consentono ai figli degli stranieri residenti in Italia e nati nel nostro Paese di ottenere la cittadinanza e la loro posizione giuridica continua ad essere una questione aperta spesso dibattuta nella società civile e in Parlamento ma che non ha ancora trovato una nuova soluzione legislativa. Attualmente, i minori stranieri che risiedono in Italia da almeno due anni dal raggiungimento del diciottesimo anno di età possono ottenerla per beneficio di legge, ma devono dichiarare di volere acquisire la cittadinanza italiana entro un anno dal compimento della maggiore età. Quindi i figli minorenni degli stranieri continuano a non avere diritto alla cittadinanza, sebbene risiedano da lungo tempo in Italia.

4. La nostra penisola, insieme a numerosi altri Paesi occidentali, affronta un progressivo incremento del numero e della proporzione di individui anziani (cosiddetto invecchiamento "dall'alto") e una sempre più evidente diminuzione delle nascite e della quota di persone in età infantile e giovanile, che accentua il peso degli anziani (cosiddetto invecchiamento "dal basso").

Secondo i dati dell'ISTAT, all'inizio del 2024 le persone in età superiori a 65 anni raggiungono i 14,4 milioni e costituiscono il 24,3% del totale della popolazione residente. Nell'ultimo ventennio si è registrato un incremento di tali individui che, secondo le previsioni, potrebbero rappresentare il 35% della popolazione nel 2050.

Nello stesso ventennio il *deficit* dovuto al saldo naturale (differenza tra il numero di nati e il numero dei morti) è sempre aumentato, passando da un minimo pari a -19 mila persone nel 2002 a -281 mila all'inizio del 2024. Queste dinamiche hanno profonde implicazioni per la società, l'economia e il sistema di *welfare*.

La composizione per età di una popolazione è influenzata principalmente da tre fattori: la fecondità, la mortalità e le migrazioni. Poiché, nei Paesi più sviluppati a livello socio-demografico ed economico, la probabilità che si verifichino cambiamenti significativi nei livelli di mortalità è minima a causa della sua già bassa incidenza, anche in Italia i fattori che possono contribuire a rallentare il processo di invecchiamento sono, nel medio periodo, l'aumento della fecondità, che attualmente raggiunge livelli definiti "*lowest low*" rispetto al pianeta (Billari, 2008) e, nel breve periodo, le cosiddette "migrazioni di sostituzione" (ovvero "*replacement migrations*"). Tale concetto ha suscitato l'interesse degli studiosi fin dagli ultimi decenni del Ventesimo secolo, ma la pubblicazione del Rapporto delle Nazioni Unite su "*Replacement Migrations*" (United Nations, 2001) ha prodotto una intensificazione della ricerca su tale argomento. È stato evidenziato, in tale contesto, come un saldo

migratorio positivo possa incidere significativamente sulla variazione complessiva della popolazione (Coleman, 2008; Sobotka, 2008).

Gli studiosi si sono soffermati su diversi aspetti delle "*replacement migrations*", tra i quali la definizione dell'ammontare di immigrati necessari per rallentare la decrescita demografica e/o l'incremento della proporzione di persone in età senile (MacKellar, McNicoll, 2019). In generale, hanno dimostrato che, soprattutto per i Paesi ad elevato invecchiamento, tra cui l'Italia, il numero di individui da "importare" per bloccare completamente questi processi sarebbe troppo elevato e potrebbe porre significative sfide di coesione sociale e di integrazione culturale e lavorativa nei contesti di insediamento. Altri studi hanno evidenziato che l'immigrazione da sola non può controbilanciare completamente l'invecchiamento della popolazione (Billari, Dalla Zuanna, 2011; De Santis, 2011; Paterno, 2011; Gesano, Strozza, 2011). Tuttavia, le analisi hanno confermato l'effetto di rallentamento del processo di invecchiamento esercitato dalle immigrazioni e la sua rilevanza nel contribuire al contrapporsi alla stagnazione o alla recessione della dinamica naturale (Vignoli, Barbi, Paterno, 2024).

Nell'intento di definire l'impatto esercitato dalle migrazioni nel contesto demografico italiano, è utile ipotizzare come sarebbe stata la popolazione in assenza di flussi migratori internazionali, comparando i dati effettivi di fonte ISTAT sulla popolazione residente in Italia e sui nati vivi tra il 2002 con lo scenario che si sarebbe verificato in assenza di tali flussi. Nel dettaglio, nel 2022 il totale della popolazione residente sarebbe stato di circa 54 milioni di abitanti, rispetto ai quasi 59 milioni effettivamente registrati. Questo surplus è dovuto non soltanto all'arrivo di cittadini stranieri, ma anche alla loro maggiore fecondità, che ha determinato una diminuzione meno marcata del numero di nati rispetto a quanto sarebbe accaduto in assenza dei flussi. Su tutto il periodo considerato, tale diminuzione, che sarebbe stata pari a 177 mila unità, è stata invece di 142 mila. L'attenuazione del calo della fecondità è attribuibile a due fattori principali: il maggior numero medio di figli dati alla luce dalle donne straniere, e la presenza di "potenziali madri" (e padri) di origine straniera, che ha in parte compensato il graduale decremento delle potenziali madri italiane (e dei padri), prodotta dalle dinamiche di fecondità verificatesi dalla seconda metà degli anni Settanta che hanno prodotto la già citata "trappola demografica" (Mencarini, Vignoli, 2018).

Ulteriori analisi hanno sottolineato che, al fine di osservare la dimensione e l'eterogeneità all'interno del nostro Paese dei contributi forniti dalle donne di nazionalità straniera alla variazione naturale della popolazione, con particolare attenzione alle nascite, è possibile scomporre il tasso di fecondità generale (ossia il numero di nati per 1000 donne in età riproduttiva), differenziando il contributo delle donne native da quello delle straniere. Poiché questo tasso è determinato da tre componenti (la variazione della popolazione

complessiva, la composizione della popolazione stessa per sesso ed età, suddivisa tra donne italiane e straniere, e l'ammontare delle nascite), le analisi svolte hanno dimostrato che, a livello nazionale, il calo dei tassi verificatosi tra il 2010 e il 2019 è stato prodotto principalmente dalla consistente diminuzione della fecondità delle donne italiane. Tuttavia, disaggregando le analisi a livello provinciale, è emerso che la relazione tra fecondità e presenza straniera varia notevolmente, riflettendo differenti realtà demografiche e socio-economiche. Infatti, suddividendo in *cluster* omogenei al loro interno le province italiane, si evince che in quelli composti da province situate prevalentemente nel Nord d'Italia, in cui la presenza di straniere è più cospicua, queste donne hanno contribuito in maniera significativa a rallentare il calo dei tassi, che nelle province centrali si è riscontrato un equilibrio tra contributi di nazionali e straniere alla variazione dei tassi, e che in quelle situate nel Sud e nelle Isole è emerso un notevole calo di tali indicatori, principalmente dovuto alle donne italiane e a una più ridotta presenza di straniere (García-Pereiro et al., 2024).

In sintesi, dai risultati fin qui mostrati e da numerosi altri reperibili in letteratura emerge la rilevanza del contributo offerto dalle "*replacement migrations*" nel ridurre il processo di invecchiamento e il calo della popolazione in Italia.

Queste dinamiche non possono essere analizzate prescindendo dal quadro normativo e politico entro cui si inseriscono. In particolare, l'attuale sistema di gestione delle immigrazioni, attuato tramite i "decreti flussi" precedentemente descritti, svolge un ruolo cruciale nella programmazione dell'arrivo degli stranieri e nel controllo delle migrazioni irregolari. In tale contesto, è necessario anche programmare tali flussi nell'intento di accogliere in Italia un numero di stranieri consistente, ma sostenibile nel tempo, per contenere gli squilibri demografici dovuti alla progressiva riduzione della popolazione in età lavorativa e al crescente invecchiamento di quella complessiva (Commissione europea, 2023). Inoltre, le politiche di gestione delle presenze, ossia delle persone già immigrate nel nostro Paese, dovrebbero puntare a individuare e a rimuovere gli ostacoli economici, occupazionali, sociali, legali e culturali che frenano una loro piena integrazione, attuando misure appropriate e quanto più armonizzate sul territorio italiano.

Cominciando a considerare i principali aspetti sui quali è possibile agire, si evince, *in primis*, che tali ostacoli riguardano le difficoltà quotidiane incontrate dai singoli individui provenienti dall'estero e dalle famiglie da essi formate. Individui e famiglie, infatti, spesso devono affrontare situazioni di incertezza economica e/o occupazionale combinate con una ridotta disponibilità di reti di supporto sociale (familiari o amicali), oltre alle difficoltà nel comprendere le modalità di funzionamento e nell'accedere ai servizi fondamentali, tra cui soprattutto quelli sanitari e assistenziali. In questo contesto, serve un intervento multilivello (nazionale e locale) con piani integrati di

orientamento e supporto all'inclusione sociale, linguistica, abitativa e lavorativa. È evidente la necessità di progettare e realizzare politiche di gestione della presenza straniera e di quella di persone con *background* migratorio, compresi i giovani di cosiddetta "seconda generazione", con interventi anche ispirati a quelli suggeriti a livello dell'UE (come quelli indicati nel già citato Piano d'azione sull'integrazione e l'inclusione 2021-2027) e a quelli già messi in pratica da altri Paesi di stanziamento degli immigrati e dei loro discendenti.

In una prospettiva d'azione che contempli sia il processo di invecchiamento della popolazione residente in Italia, sia l'immigrazione proveniente dall'estero, emergono chiaramente, oltre alla loro interconnessione, anche alcune esigenze prioritarie. Tra queste compare in primo luogo il pervenire ad un'adeguata gestione sia della combinazione tra la numerosità degli individui in età attiva e quella delle persone anziane, sia del *turnover* della forza lavoro, realizzando politiche in grado di bilanciare il progressivo calo della popolazione "adulta" con l'ingresso e l'integrazione occupazionale di nuovi lavoratori stranieri. Inoltre, è necessario considerare che al processo di invecchiamento degli italiani attualmente in corso, con i connessi bisogni di assistenza e cura degli anziani, si associano il progressivo incremento dell'età media degli immigrati e il loro invecchiamento. Ciò comporta la necessità di progettare e realizzare misure di lungo periodo per garantire la sostenibilità del sistema di *welfare*.

5. L'impatto degli stranieri nei Paesi di accoglienza, misurato in termini di formazione delle unioni, delle famiglie e della fecondità, è molto rilevante e la sua analisi offre una prospettiva cruciale sulla capacità degli immigrati di integrarsi nella società italiana e sulle modalità mediante le quali avviene questo processo (Andersson, Scott, 2007).

Come precedentemente accennato, dopo il periodo in cui l'Italia ha sperimentato un afflusso di stranieri costituito principalmente da singoli individui – soprattutto a seguito delle ripetute disposizioni di sanatoria – si è fortemente accresciuta, oltre alla quota di presenze regolari, anche la presenza di nuclei familiari. Ciò è dovuto soprattutto alla rapida crescita dei ricongiungimenti (che anche attualmente rappresentano la motivazione prevalente dei nuovi ingressi), conseguenti al processo di stabilizzazione degli stranieri sul territorio italiano. L'incremento delle famiglie con almeno un componente straniero rende la loro osservazione interessante poiché la loro presenza è considerata un indicatore della diffusione di progetti di insediamento di lungo periodo o definitivo, e quindi del loro processo di inserimento nel contesto locale in cui vivono e, in generale, in quello nazionale.

Come già notato, l'andamento nel tempo dei permessi di soggiorno per motivi familiari mostra un *trend* crescente nei primi anni Duemila e in lieve

incremento, se non stabile, nei periodi successivi. La normativa vigente in materia di ricongiungimento prevede l'utilizzo di questo canale quasi esclusivamente per i coniugi e i figli e, solo in casi speciali, per i genitori o i fratelli, con condizioni che sono simili in tutti i Paesi dell'UE per il processo di armonizzazione della normativa in attuazione delle pertinenti direttive dell'UE (2003/86 per il ricongiungimento dei familiari con i cittadini di paesi terzi legalmente residenti e la 2004/38/CE per i familiari dei cittadini dell'UE) (Di Comite, 2016).

Tra gli immigrati che hanno ottenuto il permesso di soggiorno per motivi familiari, al 2023 prevalgono quelli provenienti dall'Africa e dall'Asia, seguiti dall'Europa (principalmente extra UE, posto che per i cittadini dell'UE vigono regole specifiche previste dalla direttiva 2004/38, che consentono loro di ottenere autonomamente il permesso di soggiorno anche per motivi diversi da quello del ricongiungimento e che dal 2007 tali cittadini e i loro familiari hanno il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, senza necessità di ottenere il relativo permesso). Questa composizione deriva dalla presenza di differenti modelli migratori che contraddistinguono le varie aree di origine ed è connessa al processo di stabilizzazione e integrazione di molte collettività straniere che, a sua volta, sta producendo una fase di "familizzazione" dei flussi.

È stato evidenziato che in Italia i modelli migratori prevalenti sono riconducibili a tre tipologie (Fondazione ISMU-ETS, 2025). La prima prevede che il ruolo di apripista o primo-migrante (in generale, prevalente tra gli africani e gli asiatici) sia svolto dagli uomini e la migrazione femminile avvenga in seguito al matrimonio, spesso celebrato nel Paese d'origine, prima o dopo la migrazione dell'uomo. La seconda è contraddistinta dalla presenza di famiglie costituite da coppie con eventuali figli che sono unite nella migrazione, ed è quello di più antica presenza in Italia (e che è tipico di alcune cittadinanze, tra le quali gli albanesi e i romeni). La terza tipologia è caratterizzata dall'arrivo di apripista donne (ed è peculiare di alcune collettività provenienti soprattutto dall'area est-europea – anche extra UE – e da quella latino-americana). In tale contesto, un elemento determinante è il progetto migratorio del primo-migrante poiché, nel momento in cui questo diventa definitivo e volto alla stabilizzazione, il processo di ricongiungimento si avvia.

Ulteriori elementi degni di attenzione corrispondono alle differenti tipologie di coppie (omogame tra stranieri o miste) formate dagli immigrati. L'incremento della presenza straniera in Italia ha innalzato l'eterogeneità del mercato matrimoniale attraverso la maggiore disponibilità di individui provenienti da altri Paesi e, in questo contesto, le unioni miste (matrimoni o convivenze tra un partner nativo e uno straniero) sono diventate più frequenti. Secondo i dati ISTAT, durante il 2023, su un totale di matrimoni celebrati pari a 184 mila, nel 16,2% dei casi almeno un partner era di cittadinanza straniera

(nell'8,4% dei casi la sposa, nel 3,2% lo sposo e nel 4,6% entrambi). Nel 2002, invece, erano stati celebrati 270 mila matrimoni, di cui il 9,5% con almeno un partner straniero (nel 5,8% dei casi la sposa, nell'1,7% lo sposo e nel 5,8% entrambi). A tali cifre dovrebbero essere aggiunte quelle delle unioni libere, sulle quali però non sono disponibili informazioni ufficiali.

Gli studiosi, osservando in particolare i meccanismi di formazione delle coppie miste hanno elaborato la "*exchange theory*", che prevede il verificarsi di una sorta di meccanismo di scambio, nel quale gli stranieri, prevalentemente le donne, offrono il loro livello di istruzione (generalmente superiore a quello del partner nativo) e la loro giovane età agli italiani per ottenere in cambio certezze economiche e giuridiche, oltre alla partecipazione alle reti sociali e familiari autoctone (Maffioli, Paterno, Gabrielli, 2014; Guetto, Azzolini, 2015; Vitali, Fraboni, 2020).

Negli ultimi anni, il comportamento riproduttivo degli stranieri ha suscitato un interesse crescente tra gli esperti di popolazione, dando luogo a numerose analisi sulla loro fecondità. Ciò è motivato in generale dall'incremento dei nati aventi almeno un genitore straniero: in Italia, in un complessivo, ben noto, decremento delle nascite totali, passate da oltre 490 mila nel 2002 a poco meno di 380 mila nel 2023, la quota dei bambini aventi almeno un genitore straniero è aumentata dall'8,9%, al 21,3%. In quest'ambito, la graduatoria tra le varie combinazioni per cittadinanza dei genitori si è mantenuta invariata, con valori che sono passati dallo 0,6% al 2,5% per i padri stranieri, dal 2,1% al 5,3% per le madri, e dal 6,2% al 13,5% per entrambi i genitori stranieri.

Attualmente, la fecondità degli stranieri è in generale superiore a quella dei nativi, manifestando tuttavia livelli che stanno diminuendo nel corso del tempo. Questa tendenza è prevalentemente attribuibile, oltre che alla progressiva assimilazione delle immigrate rispetto a modelli riproduttivi delle italiane, all'incertezza economica e alla loro maggiore vulnerabilità occupazionale, evidente specialmente tra gli uomini. Questi fattori hanno prodotto una risposta "pro-ciclica" alla crisi economica iniziata negli anni 2007-2008, ossia un comportamento che si è conformato al ciclo generale, in cui al peggioramento del contesto economico è corrisposto un calo della fecondità (García-Pereiro, Paterno, 2024).

Inoltre, va sottolineata anche la variabilità dei comportamenti riproduttivi delle straniere, che provenendo da contesti demografici, sociali e culturali diversi da quelli delle autoctone, hanno tradizioni, valori e progetti migratori differenti dalle italiane, che influenzano il numero di figli che mettono al mondo (Mussino, Strozza, 2012; Impicciatore, Gabrielli, Paterno, 2020).

Le ricerche svolte si basano su diversi approcci interpretativi, tra cui compaiono la "*adaptation theory*" e la "*socialization theory*". La prima sostiene che, con il protrarsi del tempo trascorso dalla migrazione nei luoghi di insediamento, le scelte e i comportamenti riproduttivi degli immigrati tendano

ad allinearsi a quelle della popolazione locale. Al contrario, la seconda teoria suggerisce che tali scelte e comportamenti siano fortemente condizionati dal contesto culturale e sociale in cui gli individui sono cresciuti, risultando quindi più simili, sia a breve che a lungo termine, a quelle delle persone rimaste nelle aree di origine.

In tale contesto, anche le intenzioni di fecondità sono rilevanti perché, riflettendo le differenti norme riproduttive dei gruppi sociali e culturali, risultano utili per analizzare i "percorsi" degli stranieri tra le norme comportamentali del loro Paese di origine e quelle del Paese di insediamento (Puur, Vseviov, Abuladze, 2018). Uno studio recente (García-Pereiro, Paterno, 2022) compara tra loro le intenzioni dichiarate dalle donne romene ed albanesi immigrate in Italia, quelle delle loro connazionali rimaste nel loro Paese di origine e quelle delle donne italiane. I risultati indicano che la probabilità di desiderare un figlio tra le immigrate romene è simile a quella delle italiane, indipendentemente dalla durata della permanenza in Italia, e al contempo si discosta significativamente da quella delle donne rimaste in patria, che registrano valori decisamente inferiori, consentendo di ipotizzare che per queste donne prevalgano intenzioni riproduttive (e, verosimilmente, anche comportamenti) riconducibili all'"*adaptation theory*". Per le immigrate albanesi, invece, emergono risultati contrastanti. Da un lato, quelle immigrate da brevi periodi mostrano una maggiore propensione alla fecondità rispetto alle italiane e ciò, considerando gli alti livelli di fecondità riscontrati tra le loro connazionali rimaste in Albania, suggerisce la predominanza di meccanismi riconducibili alla "*socialization theory*". Dall'altro, le immigrate residenti da più tempo tendono ad avere intenzioni riproduttive allineate a quelle delle italiane, indicando una possibile applicabilità anche dell'"*adaptation theory*".

Seguendo questa linea, è stata anche riscontrata la presenza di importanti differenze nell'avere intenzioni certe e positive di voler avere un (altro/a) figlio/a tra donne straniere in coppia con uomini italiani, donne straniere unite a partner stranieri e donne italiane in coppia con connazionali. Nello specifico, le donne straniere in coppia mista si contraddistinguono per una probabilità di avere tali intenzioni che assomiglia più a quella delle donne italiane unite a uomini italiani, e un valore molto più basso rispetto alle donne straniere in coppia con partner stranieri (che si mostrano più propense ad avere un altro/a figlio/a). Questo risultato supporta l'ipotesi dell'adattamento delle intenzioni di fecondità delle donne straniere in coppia mista a quelle del contesto di insediamento (García-Pereiro, Paterno, Spizzichino, 2023).

La sintesi sin qui svolta di alcuni aspetti del comportamento familiare e fecondo degli immigrati e delle persone di origine straniera induce a esprimere alcune indicazioni di *policy*.

Con riferimento alla formazione/ricomposizione delle unioni, nonostante il rapido incremento dei ricongiungimenti, la percentuale ancora elevata di

individui che vivono lontani dai propri familiari da un lato può suggerire l'intenzione di non ricongiungersi, soprattutto per chi ha alle spalle una lunga durata migratoria, ma dall'altro evidenzia la necessità di snellire le procedure burocratiche necessarie, nonché le condizioni richieste.

Le modifiche introdotte dal legislatore nel biennio 2024-2025 in materia di ricongiungimento familiare sembrano, tuttavia, muoversi in una direzione opposta rispetto a quella auspicabile: il nuovo quadro normativo, che prevede l'allungamento del periodo minimo di soggiorno legale e ininterrotto a due anni e una più rigorosa verifica delle condizioni abitative (d.l. 3 ottobre 2024, n. 146), appare orientato a rallentare, piuttosto che a facilitare, l'esercizio del diritto all'unità familiare. Tali interventi, pur giustificati dall'intento dichiarato di rafforzare la stabilità e l'inserimento dei migranti sul territorio, rischiano in realtà di complicare la possibilità di riunire i nuclei familiari e incidere negativamente sulla coesione sociale e sul benessere complessivo dei percorsi migratori. In questa prospettiva, sarebbe invece necessario semplificare le procedure e promuovere politiche che riconoscano nella vita familiare un elemento fondamentale dei processi di integrazione e di inclusione duratura.

Anche l'alloggio per le famiglie migranti, soprattutto in centri urbani/metropolitani dove i prezzi degli affitti sono particolarmente alti e possono subire situazioni di segregazione abitativa. Politiche volte ad affrontare questo aspetto attraverso misure di compensazione dei costi o percorsi specifici nell'assegnazione dell'"*housing sociale*" potrebbero migliorare le condizioni di vita degli immigrati, che rappresentano la popolazione con la più elevata incidenza di povertà nel contesto italiano. Inoltre, la pianificazione urbana e l'edilizia abitativa inclusiva dovrebbero essere attuate sviluppando politiche che promuovano comunità miste piuttosto che quartieri segregati. Ciò può includere incentivi per progetti di alloggi a prezzi accessibili in diverse aree e sostegno a iniziative di integrazione all'interno dei comuni locali.

Le misure volte a conciliare lavoro e vita familiare sono particolarmente importanti per le famiglie migranti con figli, in quanto spesso queste non possono contare sulla presenza di nonni o di altri parenti che aiutino con la cura dei bambini in un contesto, come quello italiano, che si basa sul sostegno intergenerazionale per l'assistenza (Barbiano di Belgiojoso et al., 2023; Trappolini et al., 2023; Trappolini et al., 2024). Prioritario è potenziale la rete dei servizi per l'infanzia di qualità e accessibili anche alle famiglie con *background* migratorio, affincancando mediazione culturale e accompagnamento all'accesso (Vitiello, 2019).

È necessario anche progettare e attuare azioni volte ad aumentare il processo di integrazione degli individui come membri di una famiglia, facilitando l'apprendimento della lingua, migliorando l'accesso all'istruzione e all'occupazione, innalzando la copertura e l'accessibilità dei servizi sociali

e sanitari e, infine, promuovendo la partecipazione civica e l'impegno della comunità. Ulteriori azioni sono individuabili sia nell'organizzazione di eventi comunitari che valorizzino la multiculturalità e l'interculturalità stimolando la convivenza e l'accettazione di culture diverse attraverso incontri sociali e di svago, sia nella creazione di centri comunitari e spazi sicuri che fungano da *hub* per l'assistenza sociale, educativa e legale, facilitando il dialogo tra le comunità di immigrati e i residenti locali e contribuendo a creare fiducia e coesione sociale.

6. Negli ultimi decenni è emersa con forza la centralità della componente straniera nel mercato del lavoro, non solo per l'importanza che i lavoratori stranieri hanno avuto e continuano ad avere nello svolgimento di specifiche mansioni, ma anche, come notato in precedenza, in virtù dell'effetto compensativo che essi hanno determinato, allineandosi alla teoria delle "*replacement migrations*" (Grant, 2001). L'invecchiamento della popolazione nei Paesi europei, combinato con il crescente afflusso di donne nel mercato del lavoro, ha innescato un progressivo aumento della domanda di assistenza, programmi di cura e servizi domestici, in particolare per gli anziani e soprattutto per quelli affetti da malattie, patologie croniche e disabilità (Shutes, 2012). Questa trasformazione ha avuto conseguenze significative sull'Italia, riconosciuta come uno dei Paesi più anziani al mondo e con risorse di *welfare* limitate in tale ambito (Reyneri, 2017).

Per far fronte a questa crescente domanda di collaboratori/trici familiari, la popolazione immigrata risulta una significativa fonte di sostegno. I dati dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) sui lavoratori assistenziali e domestici in Italia evidenziano che, nonostante una diminuzione del numero di lavoratrici straniere impiegate nei servizi domestici, da 761.042 a 621.716 tra il 2013 e il 2022 con un andamento non lineare, esse continuano a costituire la componente principale della forza lavoro in questo settore. Infatti, tale comparto, che ha impiegato soltanto 272.583 donne italiane nel 2022 (INPS, 2023), continua ad essere altamente segregante, con gravi conseguenze sulla qualità della vita di chi vi opera.

L'analisi delle condizioni di lavoro e di vita degli e delle immigrati/e risulta dunque essenziale per identificare le barriere che impediscono la loro piena integrazione e per definire azioni politiche e normative adeguate a promuoverne l'inclusione. I servizi alle famiglie e di cura, come altri ambiti lavorativi in cui si inserisce prevalentemente la componente straniera (ad es. l'agricoltura, l'industria manifatturiera e a bassa tecnologia, il settore commerciale, la ristorazione e i servizi per il turismo), offrono in genere condizioni occupazionali precarie, scarsamente retribuite, cattive condizioni di lavoro, limitate opportunità di carriera professionale e alti tassi di *turnover* (Reyneri, Fullin, 2011). In particolare, il lavoro domestico e/o assistenziale

viene spesso svolto in un mercato informale, rendendo i/le lavoratori/trici impotenti nei confronti dei datori di lavoro che non ne riconoscono i diritti, trascurando la copertura assicurativa contro gli infortuni e la previdenza sociale (Marchetti, 2022). Inoltre, in Italia come in molti altri Paesi, l'occupazione nei servizi domestici è scarsamente regolamentata, privando i/le lavoratori/trici della protezione sociale. Questa mancanza di un quadro normativo contribuisce ulteriormente all'isolamento dei/delle lavoratori/trici, esacerbando le sfide che devono affrontare.

L'"*ethnic penalty*", la penalizzazione etnica, aumenta, inoltre, la vulnerabilità dei/delle lavoratori/trici domestici/che e assistenziali immigrati rispetto ai/alle loro controparti italiane. Crea ulteriori ostacoli e difficoltà per queste categorie di lavoratori/trici, esponendoli/le a maggiori rischi di sfruttamento e a condizioni di lavoro disagevoli (Avola, 2015; Paterno et al., 2016; Salaris, Tedesco, 2020). Spesso vivono condizioni occupazionali penalizzate, in cui la sottoqualificazione costituisce una questione importante, con il "*mismatch*" tra il livello professionale e quello educativo (Lindley, 2009; Buonomo, Gabrielli, Strozza, 2020). Un ulteriore aspetto riguarda la "sottoccupazione percepita", che si manifesta indipendentemente dal fatto che accettino di svolgere mansioni part-time (Reyneri, Fullin, 2011). Potrebbero, infatti, trovarsi nella situazione di non riuscire a svolgere un numero di ore adeguato alle proprie aspirazioni per la tipologia di lavoro svolto, spesso saltuario o poco continuo.

In un approfondimento (Gabrielli, Paterno, Dezio, 2023), utilizzando il modulo *ad hoc* dell'Indagine sulle Forze di Lavoro in Italia del 2021, sono state analizzate le condizioni lavorative (sovraistruzione, sottoccupazione e lavoro *part-time*) e di vita (isolamento) delle donne straniere impiegate nei servizi alla persona e alla famiglia, misurando l'entità delle condizioni di svantaggio che esse sperimentano sia rispetto alle loro colleghe italiane, sia ad altre lavoratrici immigrate impiegate in altri settori. L'obiettivo dello studio è stato quello di colmare la carenza conoscitiva esistente, fornendo evidenza empirica sul tema. A tal fine, si è tentato di rispondere a due domande, di seguito riportate: 1) *"Le collaboratrici domestiche e di cura presentano specifiche caratteristiche socio-demografiche?"*; 2) *"Le collaboratrici domestiche e di cura soffrono condizioni lavorative più sfavorevoli?"*. Con riferimento alla prima domanda, i risultati hanno mostrato che esiste uno specifico profilo socio-demografico che caratterizza tali lavoratrici. Infatti, queste tendono ad avere un'età più avanzata rispetto a chi lavora in altri settori, ad avere un titolo di studio più elevato rispetto alle colleghe italiane, ad essere in percentuale significativa separate/divorziate o vedove, a risiedere prevalentemente nel Nord-Est d'Italia, a non avere la cittadinanza italiana ed essere nate nell'Europa dell'Est (Romania, Ucraina e Moldavia) o in America Latina (Perù) o nelle Filippine. In merito alla seconda domanda, l'analisi ha invece

evidenziato che queste lavoratrici (e in particolare quelle straniere) continuano a vivere condizioni occupazionali disagevoli: hanno maggiori probabilità di avere un lavoro *part-time*, di svolgere un lavoro sottoqualificato e di considerare il proprio lavoro come poco interessante. Inoltre, è stata osservata l'esistenza di una "penalizzazione etnica" che emerge quando si confrontano le lavoratrici italiane con quelle straniere. Ciò si rileva se si considerano la sovraistruzione, l'isolamento e la soddisfazione lavorativa. Le differenze riscontrate possono ostacolare il processo di integrazione di queste lavoratrici e, al contrario, la loro segregazione può aggravare le disuguaglianze sociali già esistenti. Inoltre, la condizione di vulnerabilità può ostacolare le possibili strategie di mobilità sociale e familiari. I risultati confermano l'esistenza di un "paradosso" che emerge considerando le condizioni di lavoro e di vita degli immigrati nei settori domestico e assistenziale: nonostante la significativa importanza sociale e l'aumento numerico di tale componente, questa non è sufficientemente tutelata dalle norme sul lavoro e dai sistemi di *welfare* nazionali ed internazionali.

Le analisi svolte, dunque, sottolineano la necessità di affrontare le disuguaglianze esistenti rispetto ad altri settori occupazionali e di promuovere politiche e interventi attivi che migliorino le condizioni del lavoro domestico.

Affrontare la sostenibilità sociale dell'invecchiamento implica promuovere politiche di inclusione dei lavoratori stranieri e delle loro famiglie, differenziando le strategie in base al carattere temporale dei loro progetti migratori. L'attenzione dovrebbe concentrarsi sulla definizione di standard sociali e legali per garantire un trattamento adeguato dei lavoratori (e delle lavoratrici) da parte dei datori di lavoro. Tuttavia, l'azione politica non dovrebbe perseguire soltanto l'integrazione economica, ma anche le altre dimensioni (culturale, sociale e politica) che contribuiscono a raggiungere livelli più elevati di benessere e coesione sociale. Uno degli aspetti più critici riguarda l'isolamento sociale dei lavoratori domestici stranieri, che aggrava ulteriormente la loro vulnerabilità, ostacolando la coesione sociale. È pertanto fondamentale promuovere politiche che, da un lato, riducano gli effetti negativi della segregazione e dell'isolamento sociale, e, dall'altro, favoriscano un processo di inclusione e partecipazione attiva nella società. Tra queste assumono particolare rilievo le attività svolte da e con le comunità etniche, le associazioni di volontariato e i sindacati che operano nelle diverse realtà italiane. Esse rappresentano le specifiche forme di aggregazione e socialità a cui le lavoratrici domestiche e le addette alla cura e sorveglianza di origine straniera possono essere interessate a partecipare.

Raggiungere un'integrazione completa nel mercato del lavoro e utilizzare efficacemente le competenze dei lavoratori, in particolare delle donne immigrate che dimostrano una significativa sottoqualificazione rispetto alle autoctone, rimane una sfida continua e urgente. L'attenzione politica dovrebbe

concentrarsi sulla lotta alla discriminazione, nonché sul riconoscimento e sulla valorizzazione del capitale umano degli immigrati, consentendo loro di occupare posti di lavoro coerenti con le proprie capacità. Con riferimento all'immobilità sociale dei lavoratori inseriti nei servizi domestici e di cura, diventano inoltre cruciali due strategie: la facilitazione e de-burocratizzazione del processo di riconoscimento delle loro qualifiche e l'accesso a percorsi formativi specializzati per aumentare il loro potere contrattuale e per permettergli di intraprendere carriere lavorative pubbliche o autonome. Garantire il pieno utilizzo delle capacità individuali non è solo importante per il benessere personale, ma è anche fondamentale per affrontare la sfida economica della forza lavoro sottoutilizzata.

Altro tema di particolare importanza è quello del "prendersi cura di chi si prende cura", che richiede di mettere al centro del sistema di welfare gli stessi *caregiver*. Ciò necessita un ripensamento di quello che è stato definito il "triangolo della cura" (Hajer, Artero, 2022) tra anziani, collaboratori/trici e familiari e più in generale del sistema di welfare.

7. Se da un lato l'immigrazione ha un impatto rilevante nel contrastare il declino della popolazione attiva e nel supportare il settore dell'assistenza alle famiglie e agli anziani, dall'altro emergono nuove questioni legate allo stato di salute degli immigrati e al loro processo di invecchiamento. Questi due aspetti rappresentano sfide emergenti e sollevano interrogativi cruciali sulle barriere nell'accesso ai servizi sanitari e sulle dinamiche di esclusione sociale che ne possono derivare. In questa prospettiva, è fondamentale esaminare come le caratteristiche individuali, i percorsi migratori e le connotazioni socio-economiche influiscano sulle condizioni fisiche e mentali degli immigrati, determinando specifiche vulnerabilità. L'analisi del loro stato di salute fornisce una misura della qualità dell'integrazione a lungo termine e permette di valutare l'efficacia delle politiche sanitarie e sociali nel garantire un invecchiamento dignitoso.

Uno degli aspetti chiave della salute degli immigrati riguarda il suo andamento nel corso di vita. Questa è generalmente buona all'arrivo nei Paesi di destinazione grazie al cosiddetto "effetto migrante sano", ossia a un processo di selezione che favorisce lo spostamento di individui giovani e non affetti da patologie (Feliciano, 2020; Jass, Massey, 2004).

Il cambiamento nelle dinamiche migratorie ha però molto indebolito questo *trend*. L'aumento dei ricongiungimenti familiari e delle richieste di asilo, con il conseguente arrivo di persone in età più avanzate o non selezionate per le capacità lavorative, insieme all'incremento e al peggioramento, in termini di lunghezza temporale e condizioni di vita, delle rotte balcaniche e del Mediterraneo, hanno portato all'arrivo di persone la cui salute è compromessa o minata sin dall'inizio del loro soggiorno in Italia. Inoltre, con

l'aumentare dell'età, la salute delle persone migranti peggiora a causa del cosiddetto "effetto migrante esausto", che può essere prodotto da molteplici fattori, tra cui le condizioni socio-economiche, le opportunità lavorative, il mancato o tardivo accesso ai servizi sanitari e la mancanza di reti di supporto sociale (Barbiano di Belgiojoso et al., 2024).

Una peculiarità del comportamento degli immigrati, rilevata in altri Paesi e confermata anche in Italia è nota con l'espressione "effetto salmone" e corrisponde alla notevole diffusione di rientri nella nazione di origine in età anziana e/o in caso di malattia. Questo effetto, connesso alla mancata rilevazione dei decessi nei Paesi di accoglimento, determina tassi di mortalità sistematicamente più bassi di quelli della popolazione autoctona (Razum, 2006).

Uno studio recente ha evidenziato che il contesto di insediamento e le difficoltà di integrazione possono incidere negativamente sullo stato di salute degli immigrati, indipendentemente dalla durata del soggiorno (Barbiano di Belgiojoso et al., 2024).

In particolare, il peggioramento della salute è più marcato tra i migranti che svolgono lavori fisicamente usuranti, che hanno un livello di istruzione più basso o che si trovano in condizioni di precarietà economica. Tra le principali determinanti del benessere psicofisico compaiono sia la collocazione occupazionale in settori a scarsa qualificazione, spesso caratterizzati da insicurezza, dallo svolgimento di mansioni usuranti, dall'esposizione a rischi professionali e dalla corresponsione di bassi salari, sia il sovraffollamento e/o la precarietà abitativa, che rappresentano ulteriori fattori di vulnerabilità (Milewski, Kulu, 2014).

Inoltre, il declino è più accentuato tra le donne, che in generale affrontano un doppio svantaggio rappresentato, da un lato, dalle difficoltà di accesso ai servizi sanitari legate a barriere linguistiche e culturali e, dall'altro, da un carico di lavoro domestico e di cura non retribuito che può incidere negativamente sul loro benessere psicofisico. Le immigrate sono soggette anche a un forte rischio di esclusione sociale in materia di salute sessuale e riproduttiva, incontrando ostacoli specifici, fra i quali compare la mancanza di medici donne (Istituto Superiore di Sanità, 2022).

Differente rispetto agli autoctoni risulta il profilo connesso ai fattori di rischio: i migranti di prima generazione sembrerebbero protetti rispetto ad alcuni fattori come un'alimentazione carente di frutta e verdura, il tabagismo e l'alcool, soprattutto per alcune provenienze e in particolare per le donne. D'altro canto, le nuove generazioni registrano un progressivo avvicinamento a uno stile di vita meno salutare. Lo svantaggio degli immigrati è invece palese se si considerano particolari cause di mortalità e morbilità (ad esempio malattie trasmissibili, incidenti, infortuni e violenze).

Oltre alla dimensione fisica, l'esperienza migratoria influisce significativamente anche su quella mentale. L'assenza di reti di supporto familiare

e sociale, la marginalizzazione economica e le difficoltà di acculturazione possono favorire l'insorgenza di disturbi come ansia e depressione (García-Pereiro, Paterno, Spijker, 2024). In particolare, il supporto familiare si configura come un fattore protettivo determinante, poiché le reti familiari non solo forniscono risorse utili per affrontare le difficoltà quotidiane, ma offrono anche un sostegno emotivo fondamentale anche nel mitigare gli effetti dello stress migratorio. Al contrario, le esperienze di discriminazione possono influire sulla percezione della salute, aumentando il senso di esclusione e ostacolando ulteriormente l'accesso alle cure. La solitudine può avere effetti sulla salute mentale, con frequenti casi di depressione, ansia e isolamento sociale che derivano direttamente dalla condizione di "migranza", dalla mancanza o perdita di supporti sociali e dalle sfide imposte dai processi di acculturazione. La percezione di non essere accolti nel sistema socio-sanitario del Paese di destinazione può aggravare le disuguaglianze di salute e rafforzare le barriere già esistenti nel processo di integrazione. Le esperienze di discriminazione possono infatti influire sulla salute, aumentando il senso di esclusione e ostacolando ulteriormente l'accesso alle cure. In Italia, le politiche sanitarie per gli immigrati sono solo parzialmente sviluppate. Le analisi evidenziano i limiti delle politiche e dei servizi, non in grado di promuovere specifiche strategie nella soddisfazione dei bisogni di salute espressi dagli immigrati anziani al di là dei successi dei singoli percorsi di integrazione e della capacità di adattamento delle persone.

Gli immigrati regolari hanno pieno accesso ai servizi del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), indipendentemente dalla loro situazione economica. Anche gli irregolari possono ricevere assistenza presso strutture dedicate del SSN, previa identificazione come "stranieri temporaneamente presenti". La normativa garantisce loro l'accesso alle cure senza il rischio di segnalazione alle autorità. Dopo aver fornito alcuni dati anagrafici, ottengono un numero di identificazione e un codice fiscale, che consentono l'accesso all'assistenza medica di base, ai ricoveri e alle cure ambulatoriali.

Barriere linguistiche, culturali ed economiche continuano però a limitare l'accesso ai servizi sanitari per molti immigrati, con ripercussioni sulla loro salute nel lungo periodo. Le difficoltà di comunicazione con il personale medico, il costo delle cure e la scarsa disponibilità di servizi orientati alla diversità culturale riducono l'utilizzo dell'assistenza sanitaria (Mendola, Busetta, 2021).

Analisi diacroniche sulla relazione tra i dati sanitari e la presenza immigrata mostrano la presenza di un ritardo strutturale nell'integrazione degli immigrati nel sistema sanitario. In questa fase emerge che la lentezza della burocrazia sanitaria, unitamente ai ritardi con cui si è affrontato il tema dell'immigrazione a livello centrale, hanno prodotto per molti anni un vuoto nella rilevazione sistematica dello stato di salute della popolazione immigrata.

Inoltre, nonostante il crescente interesse accademico e politico sul tema, analizzando criticamente le fonti di dati esistenti si evince come i sistemi di rilevazione non siano adeguati a catturare i cambiamenti di una popolazione mobile e diversificata (Barbiano di Belgiojoso et al., 2024).

Queste lacune informative ostacolano la progettazione di politiche sanitarie adeguate, sottolineando l'urgenza di pervenire a una maggiore disponibilità di dati per comprendere meglio l'evoluzione della salute degli immigrati, soprattutto di quelli anziani. In questo contesto, particolarmente utile è osservare lo stato di salute, inteso come benessere, e i bisogni socio-sanitari della popolazione a partire dai 55 anni di età. Questo limite anagrafico è frutto del riconoscimento sia delle condizioni di vita usuranti cui vanno incontro queste persone nei loro percorsi di vita, sia del concetto di anzianità che è fortemente legato alla società e alla cultura di origine, oltre che differenziato per motivi essenzialmente demografici.

L'equità dell'offerta sanitaria si può raggiungere con la promozione di politiche attente alle diversità, inclusive e adatte ad un'utenza più vulnerabile dal punto di vista della salute. Tutto ciò con un approccio collaborativo che metta insieme decisori politici, personale socio-sanitario, organizzazioni del terzo settore e organizzazioni migranti.

In particolare, vi sono alcuni aspetti contestuali da cui partire per l'adozione di specifiche azioni politiche. La salute e le caratteristiche del processo di invecchiamento risentono delle esperienze pre-migratorie, del viaggio per arrivare e delle condizioni di vita nel territorio italiano. Dopo la migrazione, la capacità di beneficiare dell'offerta di servizi è ostacolata da barriere, una delle quali è data, come già sottolineato, dalle condizioni socio-economiche: lavori a bassa qualificazione e intensa attività fisica, abitazioni inadeguate e/o sovraffollate e bassi salari incidono fortemente sulla possibilità di prendersi cura della salute e di accedere a controlli e cure specialistiche. Ancora, i costi delle prestazioni sanitarie rappresentano un ostacolo alla soddisfazione dei bisogni degli immigrati. Queste condizioni possono determinare la manifestazione di malattie croniche, o anche degenerative, che richiedono un monitoraggio costante.

La mancanza, soprattutto per le persone migranti anziane, del supporto di una rete familiare e amicale tale da controbilanciare le mancanze di un *welfare*, come quello italiano, che demanda alle famiglie l'assistenza domiciliare, insieme alle discriminazioni e lo stigma sulla base dell'appartenenza etnica, dello *status* migratorio, della religione partecipano negativamente alla capacità/possibilità di avvicinarsi ai servizi. Servizi non competenti nel comprendere ed accogliere le diversità culturali di cui sono portatrici le persone migranti possono allontanarle dalla cura. Di conseguenza, non solo l'incremento della mediazione culturale, ma anche una migliore preparazione linguistica degli operatori e una maggiore diversità nelle *équipe* di assistenza

socio-sanitaria concorrerebbero a offrire dei servizi più adeguati. Tutto ciò, in ottica di prevenzione, implica un coinvolgimento diretto nelle campagne di educazione alla salute, per promuovere stili di vita sani e comportamenti consapevoli.

8. Oltre all'invecchiamento e alla recente diminuzione della popolazione italiana, la prolungata bassa fecondità ha portato, come già evidenziato, a una riduzione delle nascite e, negli ultimi quarant'anni, a una significativa diminuzione della popolazione giovanile (sotto i 20 anni), che oggi è di gran lunga meno numerosa di quella residente nei Paesi europei di dimensioni demografiche simili (cioè in Francia e nel Regno Unito).

L'immigrazione straniera ha dato un importante contributo numerico alla componente più giovane della popolazione residente e, soprattutto, a quella in età lavorativa, in particolare nelle classi di età più giovani. Al censimento permanente del 2020, gli stranieri sono, come già evidenziato, quasi 5,2 milioni e i nuovi italiani 1,5 milioni, pari complessivamente all'11,2% dei residenti. Un collettivo composto non solo da immigrati, ma anche dai loro discendenti, che sempre più spesso nascono in Italia e che avranno un ruolo sempre più determinante, non solo dal punto di vista demografico, ma anche sociale.

I bambini e i giovani sono quasi il 22% degli stranieri, quasi 5 punti percentuali in più rispetto agli italiani alla nascita. Tra gli under 20, l'insieme di stranieri e nuovi italiani ammonta a più di 1,4 milioni (il 13,7% dei residenti in questa fascia d'età), tra i giovani adulti a poco meno di 2,3 milioni (il 17,6% dei 20-39enni), e tra gli adulti a più di 2,5 milioni (quasi l'11,6% dei 40-64enni). La quota di anziani (over 65) resta, invece, ancora abbastanza contenuta (meno di 400.000 persone, solo il 2,8% del collettivo, contro il 26% tra gli italiani). Si tratta di dati distinti secondo la cittadinanza attuale e quella alla nascita che, resi disponibili solo da poco tempo (Strozza, 2022, 2023), saranno prossimamente aggiornabili agli anni più recenti.

Il quadro appena delineato appare già sufficiente a segnalare, in un'ottica di sostenibilità sociale dell'invecchiamento, la necessità di rivolgere un'attenzione specifica alle giovani generazioni, di cui andrebbe rafforzato il capitale umano e la competitività sul mercato del lavoro.

Se questo vale in generale, un'attenzione particolare andrebbe riservata alla componente di origine straniera. Se guardiamo al contesto scolastico, sono oltre 900.000 gli alunni stranieri che hanno frequentato una scuola italiana nell'anno scolastico 2022-2023 (senza considerare i nuovi italiani); essi rappresentano circa l'11% del totale degli alunni che frequentano le scuole italiane, con un incremento di circa il 5% rispetto all'anno scolastico precedente (Ministero dell'Istruzione e del Merito, 2024). Purtroppo, nonostante l'attenzione che il Ministero dell'Istruzione rivolge da anni a questo segmento della popolazione scolastica (si vedano, ad esempio, le Linee guida

per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri), lo svantaggio dei bambini e dei ragazzi stranieri rispetto ai loro coetanei autoctoni persiste. Questo svantaggio appare chiaro se si considerano i seguenti tre aspetti: i livelli di scolarizzazione e, nello specifico, il fenomeno dell'abbandono scolastico (nell'anno 2022-23, il 25,2% dei bambini e ragazzi stranieri non arriva al diploma contro il 18,4% dei nativi); il ritardo scolastico (gli alunni stranieri hanno un rischio maggiore rispetto agli italiani – 26,4% contro 7,9% – di conseguire i titoli di studio con un certo ritardo, che raggiunge il 48,0% contro il 16,0% nella scuola secondaria superiore); la scelta del tipo di percorso scolastico secondario, poiché gli alunni stranieri vengono più frequentemente indirizzati, dagli stessi insegnanti, verso istituti professionali e tecnici, piuttosto che verso i licei (essi rappresentano difatti solo il 5,5% della popolazione liceale, scendendo all'1,8% nei licei classici). A questi segnali evidenti di svantaggio si aggiungono i voti, in media più bassi rispetto ai compagni di classe italiani, i rischi maggiori di insuccesso scolastico e il minore accesso alla formazione terziaria.

Gli elementi fin qui esposti hanno spinto ad approfondire queste tematiche, tentando di esplorarne alcuni aspetti finora meno studiati nella letteratura italiana. Utilizzando i dati dell'indagine ISTAT "Bambini e adolescenti: comportamenti, atteggiamenti e progetti futuri" (2021), lo studio delle connessioni tra le caratteristiche personali e familiari degli studenti e gli effetti percepiti della formazione a distanza sul loro rendimento scolastico durante la pandemia di Covid 19 in Italia ha evidenziato che, rispetto ai nativi, gli studenti stranieri e quelli provenienti da famiglie povere sembrano avere una maggiore probabilità di influenza negativa dell'apprendimento a distanza sul rendimento scolastico (Buonomo et al., 2024).

Questi risultati mettono in luce come i genitori che appartengono a famiglie immigrate possano avere maggiori difficoltà a sostenere i propri figli nell'apprendimento a distanza, a causa di competenze linguistiche e informatiche limitate, ma anche della mancanza di supporti informatici adeguati (PC, tablet, ecc.) nelle proprie case. Ciò evidenzia l'importanza di pensare a politiche che guardino ai bambini e ai giovani in modo integrato, cioè in relazione ai loro genitori e, più in generale, alle loro famiglie. Per questo motivo, i corsi di alfabetizzazione linguistica e digitale dovrebbero essere rivolti non solo ai bambini e ai ragazzi, ma anche ai genitori, così che questi possano supportare i propri figli nel processo di apprendimento e di acquisizione di competenze di qualità superiore. Pertanto, l'integrazione degli immigrati di prima generazione risulta essere una condizione fondamentale anche per la piena integrazione dei loro figli, cioè delle seconde generazioni in senso stretto (ragazzi nati in Italia figli di immigrati) e di quelle decimali (ragazzi arrivati da minorenni, in età prescolare e scolare).

Un altro tema cruciale e poco esplorato è quello delle aspirazioni educative. Utilizzando tecniche di *record linkage*, l'analisi del ruolo delle aspirazioni educative degli studenti durante la frequenza delle scuole superiori sulla loro (successiva) effettiva frequenza universitaria in Italia ha confermato la complessità del diventare adulti per i giovani con un *background* migratorio, mostrando che l'aspirazione a perseguire l'istruzione terziaria ha un impatto positivo sulla decisione finale di frequentare corsi di studio universitari. Tuttavia, le analisi mostrano anche che molte aspirazioni rimangono irrealizzate o si riducono nel tempo. La percentuale di studenti stranieri che aspirano ad una istruzione terziaria dopo la scuola superiore e che poi frequentano effettivamente l'università è significativamente inferiore rispetto a quella osservata tra i pari italiani. Nel complesso, esistono differenze di partenza anche tra i giovani con *background* migratorio, a conferma dell'esistenza di gruppi "super vulnerabili" ai quali le politiche pubbliche dovrebbero prestare particolare attenzione (Buonomo et al., 2023a). Sarebbe quindi importante sostenere le aspirazioni dei giovani affinché possano tradursi in percorsi concreti e realizzabili, evitando che si trasformino in traiettorie di assimilazione verso il basso e di marginalizzazione.

Passando dal tema dell'accesso all'università a quello dell'ingresso nel mercato del lavoro, si è fatto ricorso ai dati, già citati, dell'indagine ISTAT sulle forze di lavoro del 2021 che ha previsto il modulo ad hoc dedicato all'integrazione di stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro. L'analisi delle caratteristiche occupazionali dei discendenti degli immigrati residenti in Italia di età compresa tra i 18 e i 29 anni ha mostrato che gli immigrati di seconda generazione hanno maggiori probabilità di essere esclusi dal mercato del lavoro rispetto a quelli delle generazioni decimali, verosimilmente a causa della giovane età del collettivo e della transizione ancora in corso dalla formazione all'inserimento lavorativo. Tuttavia, tra coloro che lavorano, i giovani di seconda generazione tendono a occupare posizioni più qualificate e coerenti con il proprio livello di formazione rispetto a quelli appartenenti agli altri gruppi considerati (Buonomo et al., 2023b). Sembra quindi che i figli di immigrati nati in Italia abbiano maggiori probabilità di avere percorsi di inserimento scolastico e lavorativo più simili a quelli dei loro coetanei italiani rispetto alle generazioni decimali. Questo dovrebbe spingere i decisori pubblici a mettere in atto politiche che favoriscano il riconoscimento non solo sostanziale ma anche formale del loro essere cittadini italiani, in modo da garantire, a tutti loro, pari opportunità anche nell'accesso ai concorsi pubblici. Sono interessanti a tal proposito alcuni interventi giurisprudenziali recenti (tra gli altri, si vedano, ad esempio, la sentenza del 4.8.2025 del Tribunale di Milano, quella del 16.6.2025 della Corte d'Appello di Milano e quella dell'1.4.2025 della Corte di Cassazione) che hanno sancito, anche sulla base del principio di non discriminazione, che la cittadinanza non possa essere richiesta come requisito

esclusivo per ruoli amministrativi, contabili o tecnici privi di funzioni sovrane, riconoscendo agli stranieri regolarmente residenti il diritto di concorrere in virtù della loro competenza e regolarità amministrativa. Tali decisioni rafforzano un'idea di inclusione sostanziale e parità di opportunità nel settore pubblico, evidenziando il rischio che un utilizzo rigido della cittadinanza si traduca in pratiche discriminatorie, e, in tal modo, fungendo da contrappeso all'immobilismo legislativo in materia di cittadinanza.

Inoltre, particolare attenzione va rivolta ai ragazzi che arrivano in età prescolare e soprattutto in età scolare, che spesso incontrano maggiori difficoltà a terminare gli studi e si inseriscono nel mercato del lavoro in posizioni poco qualificate e/o subalterne rispetto ai pari. Per questi ragazzi e giovani adulti la prima accoglienza nel sistema scolastico italiano è fondamentale, richiedendo la garanzia dell'adozione di dispositivi adeguati al rapido apprendimento della lingua e all'inserimento ad uno stadio del percorso formativo corrispondente alla loro età. L'accesso più rapido alla cittadinanza potrebbe ridurre le difficoltà di inserimento lavorativo e favorire una più ampia partecipazione alla vita di una società a cui sentono di appartenere.

Infine, si è focalizzata l'attenzione sull'integrazione politica degli stranieri e dei loro figli sulla base dei dati dell'indagine "Condizione sociale e integrazione dei cittadini stranieri" svolta dall'ISTAT tra il 2011 e il 2012. L'analisi del ruolo giocato dall'identità etnica e dalla discriminazione percepita sull'impegno politico delle diverse generazioni migratorie ha evidenziato che, sia per la prima che per la generazione 1,5 (insieme delle generazioni decimali), non c'è evidenza di un ruolo negativo della conservazione dell'identità etnica minoritaria, purché sia accompagnata anche dall'acquisizione dell'identità nazionale. Inoltre, emerge che la discriminazione percepita agisce da catalizzatore dell'impegno politico: all'aumentare della discriminazione, cresce l'impegno politico per entrambe le generazioni di migranti (Buonomo et al., di prossima pubblicazione).

Questi risultati evidenziano l'urgenza di adottare misure e strategie volte, da un lato, a prevenire e contrastare le pratiche discriminatorie di tipo etnico-razziale e rimuovere e superare le barriere sociali all'inclusione scolastica e lavorativa, e, dall'altro, a incoraggiare la loro piena partecipazione alla vita sociale, economica e politica italiana. A tal fine, è necessario pianificare politiche scolastiche e del lavoro più inclusive, capaci di garantire un accesso paritario alle opportunità di formazione, occupazione e, in generale, a migliori condizioni di vita.

In linea con le disposizioni del già richiamato Piano d'azione della Commissione europea sull'integrazione e l'inclusione 2021-2027 (Commissione europea, 2020), l'Italia è chiamata a implementare politiche di istruzione e formazione che mirano a favorire l'accesso dei bambini migranti o con un *background* migratorio a un'istruzione di alta qualità e

fin dalla prima infanzia; a fornire agli insegnanti una formazione adeguata e strumenti efficaci per gestire classi multiculturali e multilingue a beneficio di tutti gli alunni; a promuovere la creazione di comunità di apprendimento *multi-stakeholder* che coinvolgano scuole, servizi sociali e genitori; ad accelerare e semplificare il riconoscimento delle qualifiche acquisite in Paesi non appartenenti all'UE per coloro i quali non arrivano nei primi anni di vita; e a promuovere la partecipazione dei migranti e dei loro figli a programmi completi di educazione linguistica e civica che inizino fin dal loro primo arrivo e li accompagnino durante il complesso processo di integrazione. Per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro, risulta invece prioritario sensibilizzare l'opinione pubblica e i datori di lavoro sul tema della (anti-) discriminazione nel processo di assunzione e sul posto di lavoro, rafforzando parallelamente le misure antidiscriminatorie. Occorre inoltre facilitare l'accesso degli immigrati e dei loro figli a programmi di formazione e tutoraggio su misura; aprire loro le tradizionali strutture di sostegno all'imprenditorialità e includere l'imprenditorialità immigrata nei programmi di integrazione; utilizzare in modo pieno e mirato i finanziamenti europei, in particolare il Fondo sociale europeo Plus e il Fondo europeo di sviluppo regionale, per sostenere programmi e misure di inclusione lavorativa degli stranieri, in linea con le esigenze individuate a livello nazionale e regionale.

A questo proposito, i risultati delle ricerche svolte ribadiscono l'importanza dell'acquisizione della cittadinanza italiana per i giovani figli degli immigrati, come passaggio fondamentale sia dal punto di vista legale che identitario. In questo quadro, la riforma della legge sulla cittadinanza (legge n. 91 del 1992), da anni sollecitata dalla società civile, dalle associazioni pro-immigrati e dai giovani di seconda generazione, assume un ruolo centrale: il riconoscimento formale della cittadinanza deve riflettere l'appartenenza sostanziale di chi è nato e/o cresciuto in Italia. Rimuovere gli ostacoli alla piena inclusione dei giovani discendenti di immigrati significa combattere la discriminazione, riconoscere la loro appartenenza al Paese e valorizzare le identità plurime che li caratterizzano. Come sancito dalla Costituzione italiana, è necessario continuare a impegnarsi per "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana". Queste raccomandazioni orientano l'azione pubblica verso la realizzazione di una società più equa, inclusiva e sostenibile, così come indicato tra gli obiettivi dell'Agenda dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) 2030.

9. Come sin qui dimostrato, anche a causa dell'invecchiamento della popolazione, l'Italia deve affrontare importanti sfide e tra queste compare, oltre alla necessità di contenere le emigrazioni di giovani italiani e stranieri, l'esigenza di progettare e realizzare adeguate politiche in materia migratoria. È

pertanto necessario promuovere politiche che, da un lato, rendano il Paese attrattivo e competitivo rispetto ai flussi migratori regolari provenienti dall'estero e, dall'altro, favoriscano la permanenza sul territorio dei giovani – nativi e non nativi, italiani e stranieri – attraverso percorsi di inclusione sociale, economica e culturale.

"Aprire" il nostro sistema giuridico, sociale ed economico agli immigrati e ai loro discendenti un passo cruciale per raggiungere una molteplicità di obiettivi, fra i quali compaiono sia quello di gestire meglio il *turnover* delle forze di lavoro, sia quello di rispondere alla crescita del fabbisogno di cura e di assistenza, anche specializzata, derivante dall'aumento della longevità.

Per questo motivo è rilevante innanzitutto pervenire a una corretta strategia di comunicazione, volta a divulgare con chiarezza e in modo oggettivo i vantaggi dell'immigrazione regolare in modo da diffondere l'idea della sua "necessità". La narrazione pubblica deve superare la logica emergenziale per promuovere la considerazione dei flussi di persone provenienti dall'estero come componente strutturale ed essenziale per il mantenimento degli equilibri socio-demografici e della competitività economica del nostro Paese.

Uno dei primi passi da compiere in tale direzione consiste nell'ampliare e approfondire i sistemi di rilevazione e di diffusione di dati e informazioni, in Italia ancora carenti, ma indispensabili per approfondire la conoscenza di aspetti tra i quali devono comparire, oltre a quelli quantitativi sui flussi e sulle presenze, anche dati di indagine che si fondino sulla rilevazione di un maggior numero di caratteristiche individuali e professionali (tra le quali formazione, occupazione, lavoro, salute, comportamenti familiari, sociali ed economici) degli immigrati e delle persone con *background* migratorio presenti in Italia, anche in un'ottica di confronto tra il nostro Paese e con altri contesti europei mediante un approccio transnazionale. La disponibilità di informazioni e dati, infatti, può favorire la realizzazione di ricerche e approfondimenti che costituiscano la base indispensabile per promuovere la conoscenza, anche da parte dell'opinione pubblica, della realtà.

Sulla base di questa premessa, il primo aspetto da considerare è promuovere l'integrazione dei migranti e dei loro familiari, compresi i loro discendenti, presenti sul territorio, in modo da consentire loro di condurre una vita dignitosa e di essere inclusi nella comunità di accoglienza nel rispetto del principio dell'equo trattamento degli stranieri previsto dalla normativa europea pertinente.

Per favorire l'immigrazione regolare, è necessario programmare adeguati flussi in ingresso e, allo stesso tempo, snellire la burocrazia per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno, progettando anche schemi *ad hoc* per il reclutamento di lavoratori da collocare in specifici ambiti occupazionali (ad es. le professioni socio-sanitarie, settore che richiede particolare attenzione viste le esigenze connesse al progressivo invecchiamento).

In quest'ambito, è altresì utile innanzitutto favorire il riconoscimento dei titoli di studio e di quelli professionali nell'intento di sopperire alla domanda di lavoro di personale proveniente dall'estero, in particolare di quello qualificato. Con riferimento al settore degli occupati (e delle occupate) nel settore della cura alle persone, bisogna peraltro considerare che l'Italia non è il solo Paese a dover affrontare le esigenze della "*ageing society*", e che pertanto si troverà a competere sempre più con altri Paesi interessati ad attrarre dall'estero risorse umane.

Parallelamente, bisogna agire anche sul piano dei salari e delle condizioni del lavoro, oltre che combattere il lavoro sommerso che crea marginalizzazione ed esclusione sociale, anche promuovendo specifici programmi di sostegno ai migranti.

Essere competitivi dal punto di vista salariale comporta altresì investire sui giovani, offrendo loro adeguate chances di transizione alla vita adulta. È dunque necessario intraprendere politiche che, da una parte, rendano l'Italia attrattiva e concorrenziale nei confronti dei flussi migratori regolari provenienti dall'estero e, dall'altra, sviluppino la capacità di trattenere sul territorio, oltre ai giovani italiani, i migranti e di includerli con percorsi virtuosi nella società.

Un ulteriore passaggio a tutela della posizione giuridica dei giovani di origine straniera è quello, a cui si è già fatto cenno, dell'annosa questione della riforma dell'attuale legge sulla cittadinanza italiana. Bisognerebbe riformulare le regole per il riconoscimento della cittadinanza italiana, in particolare a favore dei giovani di seconda generazione e dei ragazzi e delle ragazze migranti cresciuti o scolarizzati in Italia (Di Comite, 2015). In questo modo si darebbe un segnale importante di volontà di inclusione, coltivando nei giovani di origine immigrata un senso di appartenenza. Tuttavia, per evitare che la cittadinanza italiana possa essere "usata" come un passaporto per emigrare verso altri Paesi, è importante promuovere in modo efficace l'integrazione lavorativa, economica, sociale e culturale di questi giovani.

Parallelamente, poiché, come già evidenziato, le donne straniere o di origine straniera si trovano, più spesso dei loro concittadini uomini, in condizioni di precarietà, vulnerabilità e sfruttamento, bisogna assicurare a queste donne condizioni di lavoro dignitose, in modo da permettere loro sia di conciliare tempi di vita e tempi di lavoro, sia di realizzare le loro intenzioni familiari e riproduttive.

Oltre ad attuare politiche orientate ad attrarre i migranti con particolari qualificazioni (Di Comite, 2014), è necessario disegnare politiche volte a trattenere i migranti, quelli già presenti e quelli che arriveranno, investendo nelle misure volte a favorire l'integrazione. Mirare a un'integrazione efficace, come già dimostrato, non è solo un atto di giustizia sociale, ma una scelta imprescindibile per la crescita del Paese nel lungo termine.

Altrettanto fondamentale è che le politiche di integrazione adottino un approccio realmente multisettoriale e multilivello, capace di coinvolgere in modo coerente i diversi livelli istituzionali – europeo, nazionale, regionale e locale – insieme alla società civile, al mondo dell'istruzione e della ricerca, alle imprese e al terzo settore. L'integrazione, infatti, non può essere il risultato di iniziative isolate, ma deve configurarsi come una strategia coordinata, continuativa e sostenuta da adeguate risorse finanziarie e da un sistema di monitoraggio condiviso. In tale prospettiva, risulta essenziale valorizzare le buone pratiche locali e promuovere la cooperazione tra territori, anche attraverso reti europee e partenariati transnazionali. Tuttavia, il protagonismo dei sistemi regionali e locali – pur costituendo una risorsa per l'adattamento delle politiche ai contesti specifici e per la sperimentazione di soluzioni innovative – rischia di tradursi in una marcata eterogeneità delle pratiche e delle opportunità di inclusione. Per evitare tali disparità, occorre garantire standard nazionali minimi, strumenti efficaci di coordinamento e meccanismi di monitoraggio centralizzati, in grado di assicurare pari accesso ai diritti e uniformità nei percorsi di integrazione su tutto il territorio nazionale.

Ampliando l'ambito di azione, è opportuno pervenire a una gestione armonizzata delle immigrazioni per motivi di lavoro con quelle dei richiedenti asilo e dei titolari di qualsivoglia forma di protezione internazionale, in quanto anche a questi ultimi, una volta riconosciuto il relativo status, si dovranno riconoscere le dovute tutele giuridiche e adeguate opportunità di integrazione. Nel caso di specie, è fondamentale garantire ai titolari di protezione un'accoglienza dignitosa e percorsi di integrazione sostenibili, che non si limitino alla mera assistenza ma promuovano l'autonomia individuale e la partecipazione alla vita economica e sociale. Ciò implica, da un lato, il rafforzamento dei sistemi territoriali di accoglienza e integrazione, come previsto dal Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), con interventi specifici e individualizzati di supporto psicologico, sanitario e sociale e specifiche progettualità dedicate al superamento della vulnerabilità e all'attivazione di risorse personali e comunitarie, e, dall'altro, la necessità di superare la frammentazione dei servizi e la mancanza di coordinamento con la rete locale. Anche nel caso dei titolari di protezione appare necessario rafforzare le risorse per la presa in carico multidisciplinare e per l'accompagnamento verso l'autonomia e l'emancipazione, favorendo percorsi personalizzati di inserimento che valorizzino le competenze pregresse e contrastino il rischio di marginalizzazione e sfruttamento.

Inoltre, politiche di carattere generale finalizzate all'inclusione sociale e lavorativa non potranno essere destinate esclusivamente a specifiche categorie di migranti senza valutare attentamente che non siano discriminatorie. Per evitare discriminazioni indirette, queste misure dovrebbero essere aperte a tutte le persone residenti legalmente in Italia e il requisito temporale di previa

residenza non dovrebbe superare i cinque anni. Infatti, misure, come l'ormai abrogato reddito di cittadinanza, che prevedevano un requisito di dieci anni di previa residenza sono state considerate contrarie sia al diritto dell'Unione, come affermato nella sentenza della Corte di giustizia UE del 29 luglio 2024 già richiamata (Di Comite, 2024), sia all'art. 3 della Costituzione. Nella recente sentenza n. 31 del 12 febbraio 2025 (depositata il 20 marzo 2025), la Corte costituzionale, fondandosi su diversi elementi giuridici dell'ordinamento italiano e del diritto UE ha esplicitamente considerato che cinque anni è un adeguato periodo di riferimento utilizzabile "al fine di ricomporre la ragionevole correlazione con il requisito di radicamento territoriale". Tale periodo diventa quindi un elemento di riferimento rilevante per evitare discriminazioni indirette basate sulla residenza nel delineare in futuro politiche di inclusione lavorativa e sociale. Per facilitare una completa integrazione bisognerebbe dunque favorire pienamente l'applicazione del principio di non discriminazione, previsto nella normativa dell'UE e in quella italiana, in relazione a diversi aspetti della vita lavorativa e dell'accesso a forme di protezione sociale ed assistenziale.

Solo una visione sistemica e integrata, sostenuta da politiche inclusive e multilivello e fondata su evidenze empiriche, permetterà all'Italia di affrontare con lungimiranza le sfide poste dalle dinamiche demografiche e migratorie contemporanee, trasformandole in opportunità di coesione sociale e crescita collettiva.

Riferimenti bibliografici

Andersson, G., & Scott, K. (2007). Childbearing dynamics of couples in a universalistic welfare state: The role of labor-market status, country of origin, and gender. *Demographic Research*, 17, 897-938.

Avola, M. (2015). The ethnic penalty in the Italian labour market: A comparison between the centre-north and south. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(11), 1746-1768.

Barbiano di Belgiojoso, E. B., Rimoldi, S. M., Trappolini, E., & Terzera, L. (2023). Madri immigrate in Italia, tra lavoro e cura dei figli: l'arte di arrangiarsi. *Rivista delle Politiche Sociali*, (1), 89-104.

Barbiano di Belgiojoso, E., Cela, E., Farina, P., Carrillo, D., & Rimoldi, S. M. L. (2024). Migration and Health: Evidence and Challenges in the Italian Context. In *Scientific Meeting of the Italian Statistical Society* (pp. 329-335). Cham: Springer Nature Switzerland.

Barbiano di Belgiojoso, E. B., Cela, E., & Trappolini, E. (2024). The effect of migration and time spent abroad on migrants' health: A home/host country perspective. *Demographic Research*, 50, 1113-1150.

Billari, F. C. (2008). Lowest-low fertility in Europe: Exploring the causes and finding some surprises. *The Japanese Journal of Population*, 6(1), 2-18.

Billari, F. C., & Dalla-Zuanna, G. (2011). Is replacement migration actually taking place in low fertility countries? *Genus*, 67(3), 105-123.

Buonomo, A., Gabrielli, G., & Strozza, S. (2020). Former Soviet Union migration to Italy: Characteristics and determinants of women condition in the Italian labour market. Migration from the Newly Independent States: *25 Years After the Collapse of the USSR*, 395-421.

Buonomo, A., Conti, C., Gabrielli, G., & Rottino, F. M. (2023a). La transizione scuola-università degli alunni di origine straniera: un primo approccio esplorativo. *La Rivista delle Politiche Sociali (RPS)*, (1), 57-71.

Buonomo, A., Gabrielli, G., Gatti, R., & Strozza, S. (2023b). Occupational characteristics and trajectories of young immigrants' descendants in Italy. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, 61-72.

Buonomo, A., Conti, C., Di Patrizio, F., Strozza, S., & Terribili, M. D. (2024). Distance learning during the pandemic: opinions and attitudes of young students. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, 223-234.

Buonomo, A., Gatti, B., Strozza, S. (di prossima pubblicazione). Political Engagement among migratory generations in Italy: The role of identity and perceived discrimination.

Coleman, D. (2008). The demographic effects of international migration in Europe. *Oxford Review of Economic Policy*, 24(3), 452-476.

Commissione europea (2020). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*. COM(2020)758 final, Bruxelles, 2020.

De Santis, G. (2011). Can immigration solve the aging problem in Italy? Not really….*Genus*, 67(3), 37-64.

Di Comite, V. (2014). Accoglienza di studenti, ricercatori e docenti provenienti dai Paesi terzi. In (ed): Caggiano, G. *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*. 345-364, Torino: Giappichelli.

Di Comite, V. (2015), Il diritto alla cittadinanza e il difficile accesso alla cittadinanza italiana per le nuove generazioni di "immigrati". Il quadro giuridico di riferimento tra diritto internazionale, europeo e italiano. In:

Di Comite L., Girone S. (eds.). *Determinanti e conseguenze socio-economiche della mobilità territoriale delle popolazioni in ambito intermediterraneo. Il caso italiano*, vol. I, Agonalis, Collana dell'Istituto S. Pio V., 55-98, Napoli: Edizioni Scientifiche.

Di Comite, V. (2016), New trends concerning the right of residence of familiars of EU citizens. Cogito, *Multidisciplinary research Journal* (cogito.ucdc.ro). Bucharest, september 2016: 21-36.

Di Comite, V. (2024). La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza. *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3: 26-39.

Eurostat. (2024). EU population diversity by citizenship and country of birth.

Feliciano, C. (2020). Immigrant selectivity effects on health, labor market, and educational outcomes. *Annual Review of Sociology*, 46(1), 315-334.

Fondazione ISMU ETS (a cura di Laura Zanfrini e Nicola Pasini), *30° Rapporto sulle migrazioni* 2024, Milano, Fondazione ISMU ETS, 2025.

Gabrielli, G., Paterno, A. & Dezio, M. (2023), Migrants' characteristics, working and living conditions in household services, *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, vol. LXXVII(3), 67-78.

García-Pereiro, T., & Paterno, A. (2022). The role played by migration and fertility on Italy's aging trends: a provincial-level analysis. In *Books of the Short Papers of the SIS 2022 Statistical Conference* (pp. 250-259). Pearson.

García-Pereiro, T., Pace, R., Paterno, A., & Spizzichino, D. (2023). Is the combination of the nationalities of the couple affecting women's fertility intentions? Insights from Italy. *Migration Letters*, 20(2), 244-256.

García-Pereiro, T., & Paterno, A. (2024a). Comparison of short-term fertility intentions of Albanian women in Italy with non-migrants in Albania and Italian women. *Statistical Methods & Applications*, 33(3), 999-1024.

García-Pereiro, T., & Paterno, A. (2024b). Nonnationals' Fertility and the Great Recession in Italy: A Panel Analysis of Quantum and Tempo Responses. *Italian Economic Journal*, 1-35.

García-Pereiro, T., Paterno, A., & Spijker, J. (2024). Health Status and Type of Couple: A First Glance Across European Countries. In *Scientific Meeting of the Italian Statistical Society* (pp. 336-342). Cham: Springer Nature Switzerland.

García-Pereiro, T., Pace, R., Patimo, R., & Misuraca, R. (2024). Fertility and unemployment in times of crisis in Italy. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, 78(3), 211-222. Versione presentata alla LIX Riunione Scientifica SIEDS, NAPOLI 2023.

Gesano, G., & Strozza, S. (2011). Foreign migrations and population aging in Italy. *Genus*, 67(3), 83-104.

Grant, L. (2001). "Replacement migration": the UN population division on European population decline. *Population and Environment*, 22(4), 391-399.

Guetto, R., & Azzolini, D. (2015). An empirical study of status exchange through migrant/native marriages in Italy. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(13), 2149-2172.

Hajer, M., & Artero, M. (2022). *Anziani, assistenti e familiari: come si può cambiare il "triangolo della cura"*, in https://www.secondowelfare.it/innovacare/anziani-assistenti-familiari-e-familiari/.

Impicciatore, R., Gabrielli, G., & Paterno, A. (2020). Migrants' fertility in Italy: A comparison between origin and destination. *European Journal of Population*, 36(4), 799-825.

ISTAT. (2012). *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente*. Anno 2011. Istituto Nazionale di Statistica.

ISTAT. (2023). *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente* – Serie storiche 2012-2022. Istituto Nazionale di Statistica.

ISTAT. (2023). *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti.* Istituto Nazionale di Statistica.

ISTAT. (2024). *Indicatori demografici*. Istituto Nazionale di Statistica.

ISTAT. (2024). *Popolazione residente e dinamica della popolazione*. Anno 2023. Istituto Nazionale di Statistica.

ISTAT. (2024). *Popolazione e famiglie - Indicatori demografici*. Istituto Nazionale di Statistica.

ISTAT. (2024). *Demografia in cifre. Cittadini non comunitari regolarmente presenti in Italia*. Istituto Nazionale di Statistica.

ISTAT. (2024). *Cittadini non comunitari regolarmente presenti in Italia*. Istituto Nazionale di Statistica. Disponibile su https://demo.istat.it/tavole/?t=noncomunitari

Istituto Superiore di Sanità, Osservatorio Medicina di Genere (2022), *Analisi descrittiva e informativa della salute delle persone migranti in ottica di genere Raccomandazioni per il personale sanitario*.

Jass, G., & Massey, D. S. (2004). Immigrant health: Selectivity and acculturation (No. 04/23). *IFS Working Papers*.

Lindley, J. (2009). The over-education of UK immigrants and minority ethnic groups: Evidence from the Labour Force Survey. *Economics of Education Review*, 28(1), 80-89.

Mackellar, F., & Mc-Nicoll, G. (2019). International migration: Approaches, issues, policies. *Population and Development Review*, 45(4).

Maffioli, D., Paterno, A., & Gabrielli, G. (2014). International married and unmarried unions in Italy: Criteria of mate selection. *International Migration*, 52(3), 160-176.

Marchetti, S. (2022). Migration and domestic work: *IMISCOE Short Reader* (p. 87). Springer Nature.

Mencarini, L., & Vignoli, D. (2018). *Genitori cercasi: l'Italia nella trappola demografica*. EGEA spa.

Mendola, D., Busetta, A. (2021). Family networks and refugees' health conditions. A picture from Italian informal settlements. *Migration Letters*, 18(6), 675-685.

Milewski, N., & Kulu, H. (2014). Mixed marriages in Germany: A high risk of divorce for immigrant-native couples/mariages mixtes en Allemagne: un risque de divorce élevé pour les couples immigrant (e) et natif (ve) d'Allemagne. *European Journal of Population*, 89-113.

Mussino, E., & Strozza, S. (2012). The fertility of immigrants after arrival: The Italian case. *Demographic Research*, 26, 99-130.

Paterno, A. (2011). Is immigration the solution to population aging?. *Genus*, 67(3), 65-82.

Paterno, A., Salaris, L., Gabrielli, G., & Tedesco, N. (2016). Immigrants and autochthonous people in the Italian labor market: a comparative study. *Population Review*, 55(1).

Puur, A., Vseviov, H., & Abuladze, L. (2018). Fertility intentions and views on gender roles: Russian women in Estonia from an origin-destination perspective. *Comparative Population Studies*, 43.

Razum, O. (2006). Commentary: of salmon and time travellers—musing on the mystery of migrant mortality. *International Journal of Epidemiology*, 35(4), 919-921.

Reyneri, E., & Fullin, G. (2011). Labour market penalties of new immigrants in new and old receiving West European countries. *International Migration*, 49(1), 31-57.

Reyneri, E. (2017). *Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro*. Il Mulino, Bologna.

Salaris, L., & Tedesco, N. (2020). Migration and the labour market: Ukrainian women in the Italian care sector. *Journal of International Migration and Integration*, 21(1), 1-20.

Shutes, I. (2012). The employment of migrant workers in long-term care: Dynamics of choice and control. *Journal of Social Policy*, 41(1), 43-59.

Sobotka, T. (2008). Overview Chapter 7: The rising importance of migrants for childbearing in Europe. *Demographic Research*, 19, 225-248.

Strozza, S. (2022). Declino demografico e mercato del lavoro in Italia: una finestra sul passato e sul futuro prossimo, *Neodemos*, 13 dicembre 2022.

Strozza, S. (2023). La crisi demografica italiana nel contesto europeo: cause e possibili soluzioni. *Bancaria*, 12, 2-9.

Trappolini, E., Terzera, L., Rimoldi, S. M., & Barbiano di Belgiojoso, E. (2023). Informal childcare arrangements: A comparison between Italians and migrants. *Genus*, 79(1), 17.

Trappolini, E., Barbiano di Belgiojoso, E., Rimoldi, S.M., & Terzera, L. (2024). Migrants' choices pertaining to informal childcare in Italy and France: A complex relationship between the origin and destination countries. *Population, Space and Place*, 30(1), 2736.

United Nations. (2001). *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?*.

Vignoli, D., Barbi, E., & Paterno, A. (2024). La demografia dell'invecchiamento: una lettura positiva. *Rivista Il Mulino*, 73(4), 12-30.

Vitali, A., & Fraboni, R. (2020). A study on the characteristics of spouses who intermarry in Italy. In *Book of Short Papers SIS 2020*. Pearson.

Vitiello, M. (2019). Bisogni sociali e integrazione delle famiglie di origine immigrata. *La Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy*, 4, 141-156.

PARTE SECONDA

MIGRANTI E DIRITTI

ANGELA DI STASI*

LA TUTELA DELLA DIGNITÀ UMANA CON RIFERIMENTO AL RISPETTO DEI DIRITTI E DELLE LIBERTÀ DEI MIGRANTI NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E DELLA CORTE EDU

SOMMARIO: 1. La dignità umana…alla ricerca di una definizione giuridica compiuta. – 2. Considerazioni minime sul quadro normativo internazionale in tema di dignità. – 3. Elementi di convergenza e di divergenza giurisprudenziale nel *case law* della Corte di giustizia e della Corte di Strasburgo. – 4. I plurimi ed eterogenei richiami alla dignità nella giurisprudenza della Corte di giustizia. – 5. Dalla assenza di riferimenti normativi alla dignità nella CEDU al suo ruolo di "fondamento e motivo conduttore della Convenzione" nella giurisprudenza della Corte EDU. – 6. L'embrionale dialogo tra le Corti europee in materia di dignità umana e il suo possibile contributo ad una costruzione unitaria di tale nozione.

1. Questo scritto si propone di sviluppare alcune considerazioni relative alla tutela della dignità umana con riferimento ai diritti dei migranti[1] guardando all'azione di due giurisdizioni internazionali: la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

È pacificamente riconosciuto che la nozione di dignità umana si ponga in via permanente alla ricerca di una sua compiuta definizione giuridica nell'ambito di un processo di consacrazione normativa che ha trovato un importante step nella adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[2].

---

* Ordinaria di Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Salerno.

[1] Sul punto sia consentito rinviare a A. DI STASI, *Human Dignity and Migrants in the Case Law of the ECHTR and CJEU: Embryonic Character of the Jurisprudential "Dialogue" between the Two Courts, Editorial*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 2024, p. 1 ss., e a ID., *Human Dignity as the basis and source of respect for the rights and freedoms of migrants: some elements of convergence in the case law of the European Courts (ECtHR and ECJ)*, in A. DI STASI, I. CARACCIOLO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *International Migration and the Law. Legal Approaches to a Global Challenges*, 2024, London-New York, p. 229 ss. V. da ultimo, S. MANTU, *When Equal Treatment is Not Enough: Human Dignity for Migrant EU Citizens*, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 2025, pp. 137-162.

[2] La dignità umana nel diritto primario dell'Unione europea figura tra i valori fondanti (art. 2 TUE), mentre nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali essa rileva con una sua particolare pregnanza all'interno di una " carta-catalogo" dei diritti fondamentali dell'UE che, inequivocabilmente, rappresenta il livello massimo di loro "costituzionalizzazione" all'interno di una organizzazione internazionale e non già di uno Stato nazionale: una carta – come è ben noto – vincolante e con efficacia giuridica pariordinata ai Trattati. Sia consentito richiamare A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia*, Napoli, 2019, in particolare p. 60 ss., e, per un più ampio

Come è a tutti noto la dignità apre tale "carta-catalogo" di diritti assurgendo a intitolazione del suo titolo I (che comprende gli articoli da 1 a 5) e arricchendosi della previsione di una apposita norma intitolata "Dignità umana" che recita: "La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata"[3]. È ugualmente noto che il titolo I faccia seguire, all'art. 1, la consacrazione del diritto alla vita (art. 2), del diritto all'integrità della persona (art. 3), della proibizione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti (art. 4), nonché della proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (art. 5).

Tale codificazione nel "Bill of rights" di ultima generazione segue un itinerario normativo risalente[4]. È risaputo che la dignità umana, transitando da mero valore etico e pre-giuridico a principio informatore di cataloghi di diritto nazionali[5] e codici deontologici, tenda sempre di più ad assumere, nel diritto internazionale ed europeo[6], un valore giuridico come base e fondamento del rispetto di tutti (o di quasi tutti) i diritti umani.

---

inquadramento del tema, ad A. Di Stasi, *Dignité humaine, 'Science de la vie' et Droit international*, in L. Hennebel, H. Tigroudja (coord.), *En hommage au Professeur Jean Dhommeaux, Humanisme et droit*, Paris, 2013, pp. 385-399; F. Horák, *Human Dignity in Legal Argumentation: A Functional Perspective*, in *European Constitutional Law Review*, 2022, p. 237 ss., e G. Alpa, *Dignità. Usi giurisprudenziali e confini concettuali*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1997, p. 415 ss.

[3] V. *inter alia* M. Olivetti, *Articolo 1. Dignità umana*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 38 ss. che utilizza il termine di "santuario" con riferimento al significato di dignità nella Carta; R. Bifulco, *Dignità umana e integrità genetica nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, pp. 63-115, in particolare p. 85; G. Pistorio, *Articolo 1. Dignità umana*, in G. Bisogni, G. Bronzini, V. Piccone (a cura di), *La Carta dei diritti. Casi e materiali*, Taranto, 2009, p. 39, che ne sottolinea il "carattere indelebile"; G. Rossolillo, *Articolo 1*, in F. Pocar, M.C. Baruffi, (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1654 ss.; G. Alpa, G. De Simone, *Dignità umana*, in AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, pp. 15-38; S. Heselhaus, *Human Dignity in the EU*, in P. Becchi, K. Mathis (eds.), *Handbook of Human Dignity in Europe*, Cham, 2019, p. 943; C. Dupré, *Art. 1. Human Dignity*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2021, p. 3.

[4] A. Pace, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, p. 193 ss., e C. Dupré, *The Age of Dignity: Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Oxford, 2015.

[5] Vedi soprattutto, P.P. Portinaro, *La dignità dell'uomo messa a dura prova*, in A. Argiroffi, P. Becchi, D. Anselmo (a cura di), *Colloqui sulla dignità umana. Atti del convegno internazionale*, Roma, 2008, p. 221, quando, rifacendosi ad Häberle, afferma che la dignità umana è il fondamento antropologico-culturale per lo Stato costituzionale. Come è noto, l'idea di pari dignità per tutti gli esseri umani si può trovare, tra le altre, nella Costituzione francese del 1789.

[6] Esiste una vastissima letteratura giuridica che non è ovviamente possibile richiamare in maniera esaustiva. Si vedano le pubblicazioni risalenti di O. Schachter, *Human dignity as a normative concept*, in *American Journal of International Law*, 1983, pp. 103-110, e D. Feldman, *Human dignity as a legal value*, in *Public law*, 1999, pp. 682-702. Cfr. gli ampi riferimenti inclusi, tra gli altri, in D. Beyleveld, R. Brownsword, *Human dignity in bioethics and biolaw*, Oxford, 2001; D. Kretzmer, E. Klein (eds.), *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, The Hague, 2002; M. Blengio Valdés, *El derecho al reconocimiento de la dignidad umana*, Montevideo, 2007. Sia consentito fare riferimento a A. Di Stasi, *Human Dignity: From Cornerstone in International Human Rights to Cornerstone in International Biolaw?*, in S. Negri (a cura di), *Self-Determination, Dignity and End-of-Life Care*, Leiden, 2011, pp. 3-21. V. più recentemente nella letteratura italiana A. Pirozzoli, *La*

In questo processo non mancano alcuni elementi di contraddizione. Da un lato, la dignità è il principio informatore di vecchi e nuovi *corpus* normativi e di strumenti internazionali di diverso tipo che trovano un elemento comune nel rispetto di un valore – quale costituisce la dignità umana – non privo di una ambiguità semantica che, spesso, rischia di inficiarne i contenuti normativi. Dall'altra parte, la persistente assenza, negli atti internazionali, di una definizione giuridica unitaria della dignità umana rappresenta la logica conseguenza della difficoltà – se non dell'impossibilità – di definirne una unitarietà in senso giuridico.

La nota critica sulla sua ambiguità semantica – nel senso che la dignità è indicata come una nozione vaga che potrebbe essere usata per supportare ragioni anche opposte e avallare soluzioni interpretative perfino antitetiche – si coniuga alla difficoltà di fornire una completa e, soprattutto, condivisa giustificazione di questo concetto. Inoltre, sebbene il concetto di dignità umana sia sempre più invocato nel dibattito internazionale, alcuni commentatori considerano i richiami alla stessa poco più che retorici.

Orbene, rispetto ad un concetto multiforme e, per certi versi, nebuloso, connotato da molteplici accezioni assunte sia in senso diacronico che sincronico, la scelta – compiuta in questo scritto – di avvalersi di un approccio casistico è legata al *favor* per una nozione di dignità il più possibile di tipo oggettivo[7] e

---

dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali. Napoli, 2012; E. Ripepe, *Sulla dignità umana e su alcune altre cose*, Torino, 2014; G. Turco, *Dignità e diritti. Un bivio filosofico-giuridico*, in V. Marzocco (a cura di), *La dignità in questione. Un percorso nel dibattito giusfilosofico contemporaneo*, Torino, 2018.

[7] Con riferimento alla nozione di dignità in senso oggettivo merita un cenno il riferimento al ragionamento giuridico su cui si basa la sentenza della Corte costituzionale italiana del 7 giugno 2019, n. 141. La questione muove dalla distinzione prospettata dal giudice *a quo* tra prostituzione "coattiva", "per bisogno" e prostituzione per scelta, totalmente libera e volontaria (le c.d. *escort*), che induce lo stesso a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 3, co. 1, n. 4, prima parte, e n. 8, della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), "nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento ed il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata", ritenendo tali condotte inoffensive nella misura in cui la persona reclutata o favorita abbia liberamente scelto di prostituirsi. La Consulta, invece, ha ritenuto che le incriminazioni in esame trovino applicazione a prescindere dall'atteggiamento psicologico di chi si prostituisce: anzitutto l'art. 2 Cost. collega i diritti inviolabili al valore della persona e al principio di solidarietà e, dunque, i diritti di libertà sono *ivi* riconosciuti in relazione alla tutela e allo sviluppo del valore della persona non in quanto individuo isolato, ma quale persona inserita in relazioni sociali. Non può allora essere condiviso l'assunto del giudice rimettente, per cui la prostituzione volontaria rappresenterebbe una "modalità autoaffermativa della persona umana", considerato che l'offerta di prestazioni sessuali verso corrispettivo non rappresenta affatto uno strumento di tutela e di sviluppo della persona umana, ma costituisce, molto più semplicemente, una particolare forma di attività economica. Viene, così, in rilievo l'art. 41, co. 2, Cost., in base al quale, però – sottolinea la Consulta – la libertà di iniziativa economica è tutelata a condizione che non comprometta altri valori che la Costituzione considera preminenti; essa non può svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla *dignità umana*". Ed aggiunge: "il concetto di *dignità* va inteso in senso oggettivo: non si tratta, di certo, della 'dignità soggettiva', quale la concepisce il singolo imprenditore o il singolo lavoratore [enfasi aggiunta]. È, dunque, il legislatore che – facendosi interprete del comune sentimento sociale in un determinato momento storico – ravvisa nella prostituzione, anche volontaria, una attività che degrada e svilisce l'individuo, in quanto

non già di tipo soggettivo[8].

Per quanto non sia possibile evidentemente individuare una convergenza assoluta nelle pronunce rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo rispetto a quello che costituisce un *essentially contested concept*[9], nondimeno si cercherà di sintetizzare alcune linee generali desumibili dalla casistica giurisprudenziale delle due Corti al fine di precisarne la portata giuridica.

2. Non è possibile in ragione dei limiti del presente lavoro, nella prospettiva di operare il riconoscimento di un carattere normativo alla dignità umana (o alla dignità *tout court*), effettuare una compiuta ricognizione di un insieme di strumenti internazionali, che variano sia in termini di *vis* giuridica (strumenti di *hard law* e strumenti che, in senso lato, possono essere considerati come *soft law*), sia con riguardo alla più o meno recente adozione[10].

La dignità costituisce infatti un caso emblematico di diffusione di un valore, di un principio, di un meta-principio che risulta consacrato dapprima in atti internazionali e poi, in maniera quasi simultanea, in fonti nazionali[11].

Come è ben noto, il riferimento alla dignità caratterizza la Carta delle Nazioni Unite (il Preambolo afferma la "fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e di grandi e piccole nazioni") e rappresenta – ancorché non codificato in un autonomo diritto – il motivo ispiratore del Patto internazionale sui diritti civili e politici e del Patto internazionale

---

riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente". D'altronde, anche secondo le più recenti pronunce in materia, il bene protetto dalla citata legge n. 75 del 1958 non sarebbe né la morale pubblica, né la libera autodeterminazione sessuale della persona che esercita il meretricio, bensì la *dignità* della persona esplicata attraverso lo svolgimento dell'attività sessuale, che non potrebbe costituire materia di contrattazioni (Cassazione penale, sentenze del 17 novembre 2017-30 marzo 2018, n. 14593, e 19 luglio 2017-7 febbraio 2018, n. 5768).

[8] L'alternativa tra la dimensione soggettiva e quella oggettiva della dignità costituisce da tempo oggetto di ampio dibattito tra gli studiosi di vari ambiti disciplinari. Con riferimento alla prospettiva internazionalistica v. in particolare P. De Sena, *Dignità umana in senso oggettivo e diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, p. 573 ss. Cfr. anche V. Baldini, *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in *Rivista AIC*, 2/2013, e F. Politi, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino, 2018, p. 61 ss.

[9] Così G. Repetto, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel Diritto costituzionale europeo*, in *Ragion pratica*, 2016, p. 245 ss., in particolare par. 4.

[10] Cfr. tra gli altri P. Gilabert, *Human Dignity and Human Rights*, Oxford, 2018 e G. Le Moli, *Human Dignity in International Law*, Cambridge, 2021.

[11] Come è noto, nella Costituzione italiana, il riferimento alla dignità umana risulta nel co. 1 dell'art. 3 come "pari dignità sociale" dei cittadini e nel co. 2 dell'art. 41 come un limite alla libertà di iniziativa economica privata, che "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Si ricordi poi la Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania del 1949 che ne fa un valore assoluto intangibile e non solo inviolabile laddove all'art. 1 recita: "La dignità umana è inviolabile. Rispettarla e proteggerla è un dovere di ogni potere dello Stato". È inutile dire che questo effetto "espansivo" del principio dignitario sarebbe continuato anche in contesti non europei come testimoniano alcune costituzioni extra-europee (vedi ad esempio la Costituzione canadese, quella statunitense, di Israele, ecc.) che lo hanno inserito nella loro tavola dei valori.

sui diritti economici, sociali e culturali[12]. Nel Preambolo di ciascuno di essi, si afferma che "il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo" ed è riconosciuto "che questi diritti derivano dalla dignità inerente alla persona umana".

Vale la pena di notare che il riferimento alla dignità *inerente* si rinviene anche nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo[13]. Nel suo Preambolo, il primo *considerando* recita come segue: "Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo", mentre il quinto *considerando* utilizza la formula di cui sopra: "Considerato che i popoli delle Nazioni Unite hanno riaffermato nello Statuto la loro fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana (…)". L'art. 1 ricalca l'antica formula settecentesca della Dichiarazione francese, secondo cui "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti" mentre il richiamo alla dignità è contenuto nell'art. 22 (in relazione al godimento dei diritti economici, sociali e culturali "indispensabili alla sua *dignità*") e nell'art. 23 (come diritto al lavoro e alla remunerazione equa "che assicuri a lui stesso e alla famiglia una esistenza conforme alla *dignità umana*").

Si tratta di una dignità la cui codificazione in ambito internazionale è evidentemente il prodotto di un momento storico (post-Seconda guerra mondiale) laddove la consacrazione normativa del valore dignitario, nel definire un nuovo rapporto tra individuo e Stato, segna un punto di non ritorno rispetto alle esperienze totalitarie.

Come è noto, il concetto di dignità umana viene sempre più evocato nel dibattito internazionale, ma alcuni commentatori considerano gli appelli alla dignità umana poco più che retorica, evidenziando i rischi di un uso eccessivo o improprio di questo concetto[14].

Sarebbe impossibile indagare a fondo i richiami alla dignità contenuti in altri contesti (si pensi per tutti all'art. VII dell'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa/CSCE) o in convenzioni internazionali a

---

[12] Il Patto internazionale sui diritti civili e politici è stato adottato e aperto alla firma, ratifica e adesione con risoluzione dell'Assemblea generale 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed è entrato in vigore il 23 marzo 1976, ai sensi dell'art. 49. Il Patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali è stato adottato e aperto alla firma, ratifica e adesione con la medesima risoluzione dell'Assemblea generale ed è entrato in vigore il 3 gennaio 1976, ai sensi dell'art. 27.

[13] La Dichiarazione è stata adottata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1948 con la risoluzione 217 A (Doc.A/810).

[14] V. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 25 gennaio 2007, appl. n. 68354/01, *Vereinigung Bildender Künstler* c. *Austria*, Opinioni dissenzienti dei giudici Spielmann e Jebens, par. 9: "[T]he abstract or indeterminate concept of human dignity (…) can in itself be dangerous since it may be used as justification for hastily placing unacceptable limitations on fundamental rights".

portata universale[15] laddove anche molti atti internazionali riconducibili ad altre regioni internazionali invocano la dignità[16]. Basti ricordare che la Convenzione americana sui diritti umani (1969), nell'art. 11, co. 1, afferma: "Ognuno ha diritto al rispetto del proprio onore e al riconoscimento della propria *dignità*"; mentre l'art. 5 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981) prevede che: "Ogni individuo ha diritto al rispetto della dignità inerente alla persona umana e al riconoscimento della sua personalità giuridica".

3. Alla luce di tali premesse, in che misura rileva la dignità umana nella giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte di Strasburgo con riferimento ai diritti e alle libertà del migrante?

Come è ben noto, si tratta di due Corti al servizio della garanzia di diritti umani e libertà fondamentali che, nella loro autonomia organica e funzionale, possono operare anche nella direzione di favorire forme di possibile convergenza tra il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e l'ordinamento dell'UE.

Una convergenza (con specifico riferimento a quelli della persona migrante)[17] astrattamente possibile (e in certo senso preconizzabile) di fronte a basi normative corrispondenti che, ancorché non contengano riferimenti espressi alla dignità, si riferiscono, in senso stretto, alla dignità e riconducono ad essa? Il riferimento è, in particolare, all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che (come prevede la Spiegazione all'art. 54 della Carta)[18] corrisponde all'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo al divieto di trattamenti inumani e degradanti[19]:

---

[15] V. per tutte la Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata e aperta alla firma, ratifica e adesione con risoluzione dell'Assemblea generale 44/25 il 20 novembre 1989 e in vigore dal 2 settembre 1990.

[16] Si veda il gran numero di riferimenti alla dignità contenuti nel Preambolo della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo (OAS Res. XXX), adottata dalla nona Conferenza internazionale degli Stati Americani (aprile 1948).

[17] Sicuramente emergeranno elementi di convergenze e divergenze, di consonanze e dissonanze tra le due giurisprudenze e dunque la disamina della prassi consentirà di delineare una sorta di bilancio sui risultati di tale "dialogo" a distanza e sulla sua idoneità a creare inclusione per i migranti nel quadro di prospettive giuridiche multilivello.

[18] In tali Spiegazioni compare altresì il richiamo alla sentenza del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Regno dei Paesi Bassi/Parlamento europeo* e *Consiglio dell'Unione europea*, laddove ai punti 70-77 la Corte di giustizia ha confermato che: "il diritto fondamentale alla dignità umana è parte integrante del diritto dell'Unione". Ne consegue, in particolare, che nessuno dei diritti sanciti nella presente Carta può essere usato per recare pregiudizio alla dignità altrui e che la dignità della persona umana fa parte della sostanza stessa dei diritti sanciti nella Carta. Essa non può pertanto subire pregiudizio, neanche in caso di limitazione di un diritto. Sul valore della dignità umana nell'ordinamento comunitario nel quadro di una più ampia trattazione v. A. Di Stasi, *Brevi osservazioni intorno alle* «spiegazioni» *alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in C. Zanghì, L. Panella (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 425-454, e M.A. Urciuoli, *Situazioni esistenziali ed autodeterminazione della persona*, Napoli, 2018, in particolare p. 24 ss.

[19] Cfr. F. Politi, *Il rispetto della dignità umana nell'ordinamento europeo*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 58 ss.

una logica conseguenza (quella della corrispondenza tra norme) del fatto che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE risulta recettizia di fonti normative preesistenti (*in primis* la CEDU) e anche di un'*acquis* giurisprudenziale laddove contiene, come è ben noto, disposizioni che corrispondono a norme della CEDU[20].

Una convergenza possibile ancorché non facile tra i *decisa* di una Corte tematica (quella di Strasburgo) specializzata nella tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali che riposa sull'attribuzione a tutte le persone sottoposte alla giurisdizione delle Alte parti contraenti della Convenzione e dei suoi Protocolli del ruolo di *alter ego* dello Stato con un sistema di garanzie, come sappiamo, estremamente avanzato. E, dall'altro, quelli di una Corte (quella di giustizia UE) al servizio di una Unione che ha, da tempo, fortemente ridimensionato la sua originaria vocazione mercantile al servizio (come recitano i Trattati) di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia "in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione" (art. 3, par. 2, TUE)[21].

In tale contesto, si richiama altresì il celeberrimo caso *Hirsi* c. *Italia* del 2012 sulla efficacia extraterritoriale della CEDU al fine di specificare l'ambito di applicazione dell'art. 4 del Protocollo 4 con riferimento ai respingimenti dei migranti in mare.

Ancora, in un caso risalente, datato 17 gennaio 2006, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata nella causa *Aristimuño Mendizabal* c. *Francia*, ricorso n. 51431/99, sulla richiesta promossa contro la Repubblica francese dalla Sig.ra Maria Isabel Aristimuño Mendizabal, la cui contestazione si articolava in due profili: il primo attinente al mancato rilascio da parte delle autorità francesi, per un periodo di quattordici anni, del titolo di lungo soggiorno, cui lei avrebbe avuto diritto; il secondo relativo alla mancanza, nell'ordinamento francese, di rimedi giudiziali capaci di garantire una tutela effettiva dei suoi interessi. Questi due profili integravano, secondo la

[20] Sul piano delle tecniche con cui si è compiuto siffatto dialogo a distanza è interessante registrare, in una prospettiva di interazione tra sistemi normativi, una sorta di rinvio di un sistema all'altro. Si fa riferimento, come evidenziato nel testo, all'interpretazione di norme della Convenzione europea alla luce di obblighi derivanti dal diritto UE.

[21] Come è noto, ancor prima della consacrazione normativa della dignità umana nel diritto dell'Unione europea essa ha trovato ampio riconoscimento nella giurisprudenza della Corte di giustizia e nelle conclusioni degli Avvocati generali mediante il richiamo, a seconda dei casi, al principio di uguaglianza o di non discriminazione. Con riferimento al diritto derivato si pensi, tra i tanti, al richiamo specifico contenuto nella risoluzione 2016/2009 (INI) del Parlamento europeo del 13 dicembre 2016 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea del 2015, laddove viene ribadito che "la dignità umana è il fondamento inviolabile di tutti i diritti fondamentali, non deve essere soggetta ad alcuna strumentalizzazione e deve essere rispettata e tutelata in tutte le iniziative dell'UE (…)" o anche all'interno del *considerando* B della risoluzione 2017/2125 (INI) del Parlamento europeo del 1° marzo 2018 laddove si prevede che "a norma dell'art. 2 TUE, l'UE si fonda sui valori del rispetto della dignità umana (…) valori comuni a tutti gli Stati membri e che devono essere rispettati e promossi attivamente dall'UE, come da ogni singolo Stato membro, in tutte le politiche, sia interne che esterne, in modo coerente (…)".

ricorrente, la violazione rispettivamente degli articoli 8 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Come emerge dal percorso argomentativo seguito dalla Corte centrale, nella risoluzione del caso, è stato il ricorso al diritto dell'UE. Questo è l'aspetto più interessante della pronuncia in esame, espresso al par. 69 della summenzionata sentenza, dove si legge che l'art. 8 CEDU dev'essere interpretato nel caso di specie alla luce del diritto comunitario ed in particolare degli obblighi imposti agli Stati membri quanto ai diritti di ingresso e soggiorno dei cittadini comunitari.

Un caso meno risalente è rappresentato dalla sentenza del 27 gennaio 2011, sempre della Corte EDU, *M.S.S.* c. *Belgio* e *Grecia* – in cui, con riferimento al trasferimento di un cittadino afgano dal Belgio alla Grecia (che aveva presentato domanda di asilo ai sensi del regolamento c.d. Dublino II), la Corte (nella composizione di Grande Camera) aveva affermato – confermando una casistica precedente – che il Belgio non avrebbe dovuto presumere che la Grecia agisse in conformità con la Convenzione, ma avrebbe dovuto appurare che, nella prassi, le procedure di asilo rispettassero gli standard da essa imposti.

Ora se, in astratto, la mutua alimentazione tra fonti normative (appartenenti a sistemi normativi diversi ancorché con l'avvento della Carta dei diritti fondamentali talora corrispondenti) dovrebbe condurre all'innalzamento degli standard di tutela tale risultato potrebbe risultare pregiudicato laddove si registrino proprio ad opera della Corte di Strasburgo soluzioni giurisprudenziali all'insegna di qualche arretramento.

E se dunque, in assenza del perfezionamento dell'adesione dell'UE alla CEDU (la *vetera quaestio* è a tutti nota), il "dialogo" tra le due Corti è astrattamente possibile sebbene non scontato quali potrebbero essere i frutti di un processo di "mutua alimentazione" di valori giuridici attraverso l'azione della Corte EDU e della Corte di giustizia rivolta alla garanzia della dignità umana dei migranti?

Prima facie i risultati di tale "dialogo" non sempre vanno nella direzione del rafforzamento delle garanzie dei migranti-persone dovendo anzi inevitabilmente fare i conti, sul piano tecnico-giuridico, con i contenuti talora asfittici delle basi normative esistenti (sia nella Convenzione che nell'ordinamento UE), ancorché talora utilizzate in senso creativo (penso alla tutela dei migranti nella Convenzione *ex* art. 8 e sulla base del Protocollo 4) ma anche con l'"humus" in cui le Corti operano soprattutto negli ultimi tempi che sembrano testimoniare una *descending parable*[22].

A tal uopo, in modo particolarmente critico e perentorio, l'ex-giudice della Corte EDU, Paulo Pinto de Albuquerque, ha sottolineato: "La tutela dei migranti e dei rifugiati, che dovrebbe trovare nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo un solido baluardo normativo, è stata invece intaccata, negli ultimi anni, dalla giurisprudenza intricata e spesso contraddittoria formatasi in seno alla Corte di Strasburgo. Quest'ultima, infatti, rifacendosi a

[22] R. Palladino, *Migration Management in Europe: Sovereignty vs. Human Rights-Based Approach*, in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, 2022, pp. 35-44.

precedenti iniqui e datati, ha favorito l'insorgere di situazioni di incertezza e ha mostrato la tendenza a comprimere i diritti individuali dei migranti, mancando dunque l'opposto obiettivo di estendere i diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione a quanti raggiungano la frontiera dei Paesi firmatari"[23].

Ancora, non è infrequente che nella più recente casistica delle due Corti la salvaguardia delle prerogative "sovrane" degli Stati (che costituisce talora un limite a soluzioni pienamente rispettose delle garanzie internazionali in tema di diritti umani) sembra trovare, sia pure nella diversità dei contesti giurisdizionali di riferimento, risposte assimilabili al servizio di domande simili.

Si fa riferimento, per tutti, alla sentenza resa dalla Corte di giustizia il 7 marzo 2017 nel caso *X* e *X* c. *Belgio*[24] e alla sentenza resa dalla Corte europea il 5 maggio 2020, *M.N.* e *altri* c. *Belgio*[25], relativa all'interpretazione del regolamento 2009/810 (c.d. *VISA Code*)[26].

La più recente attualità della casistica giurisprudenziale della Corte europea – in cui emergono non poche sentenze discutibili sul piano delle soluzioni profilate (v. per tutti il caso *M.A.* e *altri* c. *Lettonia*)[27] sembrerebbe quasi far emergere una maggiore sensibilità verso la garanzia dei diritti dei migranti come emergente nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo piuttosto che di quella di Strasburgo.

Sul punto, è rilevante la questione del collocamento dei migranti nella zona di transito di Röszke al confine serbo-ungherese: una problematica che di recente è stata sottoposta all'attenzione delle due Corti (quella di Strasburgo e quella di Lussemburgo), rispettivamente con la sentenza resa nel caso *Ahmed* c. *Ungheria*[28] e la sentenza resa in *FMS* e *altri*[29].

È per certi versi singolare che le due Corti siano pervenute ad esiti opposti circa la qualificazione della collocazione dei richiedenti asilo nel centro di transito alla stregua di una misura detentiva e privativa della libertà personale con la conseguenza che per i giudici di Strasburgo non si è trattato di detenzione mentre per quelli di Lussemburgo essa si è verificata.

4. Alla luce di questa pluralità di riferimenti normativi e nella consapevolezza della relativa indeterminatezza del concetto di dignità il cui significato – come si anticipava – non può essere stabilito in assoluto (*ex ante*), ma va contestualizzato e sottoposto a valutazioni *case by case*, può essere

---

[23] Così P. Pinto de Albuquerque, *La tutela (negata) dei migranti e dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo*, in *Freedom, Security & Justice*, 2/2021, pp. 4-9, che cita, quali casi emblematici di tali tendenze, i casi *Khlaifia* e *altri* c. *Italia* del 2016, il caso *Saadi* c. *Regno Unito* del 2008, il caso *N.* c. *Regno Unito* sempre del 2008; il caso *De Souza Ribeiro* c. *Francia* del 2012.

[24] Corte di giustizia (GS), sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU.

[25] Corte EDU (GC), sentenza del 5 maggio 2020, appl. n. 3599/18.

[26] Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (Codice dei visti), pp. 1-58.

[27] Corte EDU, sentenza del 29 marzo 2022, appl. n. 25564/18.

[28] Corte EDU (GC), sentenza del 21 novembre 2019, appl. n. 47287/15.

[29] Corte di giustizia (GS), sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU.

di qualche interesse provare ad esplorare alcune declinazioni del concetto di dignità umana sulla base dei richiami ad esso effettuati nella giurisprudenza della Corte di giustizia[30].

Nell'ambito di tale prassi il riferimento alla dignità è eterogeneo: a volte – e in maniera assolutamente prevalente – essa è richiamata in connessione con altri diritti a tutela di esigenze di categorie di soggetti deboli, mentre in casi più sporadici assurge ad autonoma garanzia con una collocazione di primazia rispetto ad altri diritti fondamentali fino al punto di diventare principio generale dell'ordinamento comunitario e parametro di legittimità degli atti giuridici dell'UE[31].

Come è noto l'art. 2 TUE fonda quest'ultima su di un complesso di valori (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani), laddove all'interno di questo *corpus* la dignità umana, intesa come fondamento di tutti i diritti umani, costituisce il primo dei valori menzionati ma anche una componente significativa di quell'insieme valoriale su cui l'UE fonda parimenti la sua azione esterna promuovendolo anche nelle relazioni con il resto del mondo (art. 3, par. 5, TUE). Ora, come è altrettanto noto, nel caso di evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 è contemplata la procedura di cui all'art. 7 TUE (una procedura divenuta drammaticamente attuale negli ultimi tempi non già con riferimento alla dignità, ma alla violazione dello Stato di diritto).

Quanto alle modalità di richiamo alla stessa esso appare piuttosto "prudente" laddove talora la dignità evocata dall'Avvocato generale (v. la sentenza *Paesi Bassi* c. *Parlamento europeo* e *Consiglio dell'Unione europea*)[32] non è presente nel *decisum* della Corte di giustizia oppure quest'ultima, richiamata

---

[30] Tra i più risalenti richiami al valore della dignità nella giurisprudenza comunitaria v. Corte di giustizia, sentenza del 3 luglio 1974, causa 9/74, *Casagrande*, in materia di libera circolazione dei lavoratori. Cfr. per tutti E. Dubout, *La dignité dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, in L. Burgorgue- Larsen (dir.), *La dignité saisie par les juges en Europe*, Bruxelles, 2011, p. 79 ss.; J. Jones, *Human Dignity in the EU Charter of Fundamental Rights and its Interpretation Before the European Court of Justice*, in *Liverpool Law Review*, 2012, p. 281 ss.

[31] Se la dignità ha costituito, da sempre, un banco di prova tra concezioni ontologiche e declinazioni di tipo soggettivo, il suo percorso di transizione dalla sfera dei valori meta-giuridici a quella del giuridicamente rilevante – come valore sociale universale – ha rinvenuto nell'ordinamento dell'Unione europea una vera e propria consacrazione formale che ne scolpisce il carattere di fondamento dell'organizzazione e, al tempo stesso, di principio di base della Carta dei diritti fondamentali.

[32] Corte di giustizia, sentenza del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Regno dei Paesi Bassi, Rep. Italiana, Regno di Norvegia* c. *Parlamento* e *Consiglio*, in particolare punti 70-77. Altresì, nelle sue conclusioni sul caso *Coleman*, l'Avvocato generale Maduro ha sottolineato la relazione intrinseca tra dignità umana e principio di uguaglianza, infatti, "la dignità umana implica il riconoscimento dell'uguale valore di ogni individuo". In altre parole, "la vita di una persona ha valore per il solo fatto di essere umana, e nessuna vita ha più o meno valore di un'altra", conclusioni dell'Avvocato generale Maduro, presentate il 31 gennaio 2008, nella causa C-303/06, *Coleman* c. *Attridge Law* e *Steve Law*, punto 9. Questo passaggio è richiamato anche dall'Avvocato generale Sharpston nelle sue conclusioni presentate il 13 luglio 2016, nella causa C-188/15, *Bougnaoui*, punto 71.

dal Tribunale, non compare nella motivazione della sentenza della Corte (sentenza *Kadi*)[33].

In tale contesto, un primo, consistente, riferimento giurisprudenziale alla dignità umana è connesso al rispetto della stessa quale condizione essenziale per l'esercizio della libera circolazione ed il soggiorno delle persone e dei lavoratori, in conformità alla direttiva 2004/38[34]. Al riguardo la Corte dichiara, infatti, che "conformemente ad una costante giurisprudenza della Corte, la direttiva 2004/38 mira ad agevolare l'esercizio del diritto fondamentale e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ai cittadini UE dall'art. 21, par. 1, TFUE, ed a rafforzare tale diritto. Il *considerando* 5 di tale direttiva sottolinea che detto diritto presuppone, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di dignità, la concessione di un analogo diritto ai familiari di tali cittadini, qualunque sia la loro cittadinanza"[35].

Nella medesima prospettiva si pone anche il regolamento n. 1612/68, il quale richiede che, affinché la libertà di circolazione venga garantita nel rispetto della dignità, devono essere assicurate condizioni ottimali di integrazione della famiglia del lavoratore comunitario nell'ambiente dello Stato membro ospitante[36] e – come precisa la Corte – "proprio perché il diritto di libera circolazione possa esercitarsi in una situazione obiettiva di libertà e di dignità, come ricorda la motivazione del regolamento n. 1612/68, la parità di trattamento deve essere garantita 'in fatto e in diritto' (quinto considerando)"[37].

La dignità gioca un ruolo di indiscusso rilievo anche rispetto ai familiari provenienti da Paesi terzi e, più in generale, nei confronti di tutti coloro che non sono cittadini UE. Si pensi, ad esempio, al rispetto della dignità imposto nelle more dell'esito del ricorso avverso una decisione che abbia negato ad un cittadino extra-UE l'ingresso sul territorio dello Stato membro interessato[38],

---

[33] Corte di giustizia (GS), sentenza del 3 settembre 2008, causa C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi* e *Al Barakaat International Foundation* c. *Consiglio* e *Commissione*.

[34] Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE).

[35] Corte di giustizia, sentenze del 27 giugno 2018, causa C-246/17, *Ibrahima Diallo* c. *Belgio*, punto 64; del 25 luglio 2008, causa C-127/08, *Blaise Baheten Metock* e *a.* c. *Minister for Justice, Equality and Law Reform*, punto 83.

[36] Corte di giustizia, sentenze del 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast, R* e *Secretary of State for the Home Department*, punto 50; dell'11 aprile 2000, causa C-356/98, *Arben Kaba* e *Secretary of State for the Home Department*, punto 20; del 13 novembre 1990, causa C-308/89, *Carmina di Leo* e *Land Berlin*; dell'11 luglio 1985, causa C-137/84, *Pubblico ministero* e *Robert Heinrich Maria Mutsch*, punto 15.

[37] Corte di giustizia, sentenza del 7 maggio 1986, causa C-131/85, *Emir Gül* e *Regierungspräsident Düsseldorf*, punto 25.

[38] Si fa notare che si può senza dubbio riconoscere l'apporto di entrambe le Corti ad una declinazione del diritto sovrano degli Stati di controllare l'ingresso, la permanenza e l'espulsione degli stranie-

qualora sia stato autorizzato a fare temporaneamente ingresso nel Paese medesimo anteriormente alla presentazione di domanda di stabilimento, e a lavorare o a beneficiare di sussidi pubblici, in considerazione di esigenze di solidarietà e di rispetto della dignità umana[39].

E ancora, il richiamo alla dignità ricorre spesso con riferimento ai richiedenti asilo laddove emerge che "il richiedente asilo non può (…) essere privato – neppure per un periodo temporaneo dopo la presentazione della domanda di asilo e prima del suo effettivo trasferimento nello Stato membro competente – della tutela delle norme minime previste da tale direttiva"[40].

Nel successivo caso *Saciri*, la Corte ha confermato la propria giurisprudenza chiarendo che gli aiuti economici concessi ai richiedenti asilo, ai sensi della direttiva 2003/9/CE, devono essere sufficienti "ad assicurare un tenore di vita significativo e adeguato alla salute dei richiedenti e tali da assicurare il loro sostentamento, consentendo loro in particolare di trovare un alloggio, tenuto conto, se necessario, della tutela degli interessi delle persone con esigenze specifiche"[41].

La dignità umana acquisisce sempre maggiore importanza per la Corte di giustizia, e ciò si rileva dai vari arresti giurisprudenziali, ove si colgono anche evoluzioni giurisprudenziali concernenti la dignità.

In un primo filone, la Corte ha invocato il concetto di dignità umana per rafforzare le plurime garanzie che gli Stati membri devono concedere ai richiedenti asilo e per verificarne le condizioni di accoglienza: "(…) la direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri deve essere interpretata (…) nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti, segnatamente, dalla Carta. A mente di tale *considerando*, la direttiva mira in particolare a garantire il pieno rispetto della dignità umana e a promuovere l'applicazione degli articoli 1 e 18 della Carta".

Nel caso *Haqbin* (2019), invece, la Corte di giustizia ha interpretato l'obbligo di garantire ai richiedenti asilo "un tenore di vita dignitoso" così come

---

ri nel rispetto di una serie di obblighi derivanti da fonti internazionali ed europee in materia di diritto internazionale dei diritti dell'uomo e diritto internazionale dei rifugiati.

[39] Corte di giustizia, sentenza del 27 settembre 2001, causa C-257/99, *The Queen* e *Secretary of State for the Home Department*, punto 78.

[40] Corte di giustizia, sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)*, punti 42-43. Ivi si sottolinea: "Pertanto, il rispetto di tali prescrizioni si impone non soltanto nei riguardi dei richiedenti asilo che si trovano nel territorio dello Stato membro competente in attesa della decisione di quest'ultimo in merito alla loro domanda di asilo, ma anche nei confronti dei richiedenti asilo in attesa della determinazione dello Stato membro competente ad esaminare tale domanda". Si veda da ultimo, Corte di giustizia, sentenza del 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M* c. *Ministerstvo vnitra* (C391/16), e *X* (C77/17), *X* (C78/17) c. *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*.

[41] Corte di giustizia, sentenza del 27 febbraio 2014, causa C-79/13, *Federal agentschap voor de opvang van asielzoekers* c. *Selver Saciri* e *a*., punto 46. In conseguenza di ciò, gli aiuti economici devono essere sufficienti a garantire un alloggio dignitoso a una famiglia di richiedenti asilo, nello specifico con tre figli minori, così da preservare la loro unità familiare.

previsto dalla direttiva 2013/33/UE, che "mira a garantire il pieno rispetto della dignità umana e a promuovere l'applicazione, tra l'altro, dell'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali". Secondo la Corte, "il rispetto della dignità umana dell'articolo in parola esige che la persona interessata non si trovi in una situazione di estrema povertà materiale che non le consenta di soddisfare i suoi bisogni più elementari, quali un alloggio, l'alimentazione, il vestiario e l'igiene personale, e che comprometta la sua salute fisica o mentale o la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana"[42].

Ancora, in una sentenza di poco successiva della Corte di giustizia del 2022, *Ministero dell'Interno* v. *TO*, si è avuto modo di chiarire che le considerazioni in precedenza svolte nella pronuncia *Haqbin*, si riferiscono "a qualsiasi richiedente protezione internazionale e non *solo* ai richiedenti che sono 'persone vulnerabili' (…)", rafforzando ulteriormente le garanzie dei richiedenti asilo[43].

La Corte ha ribadito inoltre l'obbligo degli Stati membri di garantire ai richiedenti asilo un "tenore di vita dignitoso", così come sancito dalla direttiva 2013/33/UE[44]. Infatti, nel caso *K.S.*, la Corte ha richiamato la sentenza *Cimade* e ha fatto propria l'osservazione dell'Avvocato generale, secondo cui "il lavoro contribuisce chiaramente alla salvaguardia della dignità del richiedente, poiché il reddito da lavoro dipendente gli consente non solo di provvedere ai propri bisogni, ma anche di ottenere un alloggio al di fuori delle strutture di accoglienza, in cui può, se necessario, ospitare la propria famiglia"[45].

Per un secondo filone giurisprudenziale, la salvaguardia della dignità umana viene invocata anche rispetto alle modalità di svolgimento di perizie nell'ambito dei fatti e delle circostanze riguardanti l'asserito orientamento sessuale dei richiedenti protezione internazionale[46]. Rispetto a coloro che sono perseguitati nei Paesi d'origine a causa del proprio orientamento sessuale, la Corte di giustizia afferma, infatti, che qualora le autorità competenti dispongano una perizia nell'ambito di tali fatti e delle circostanze che lo riguardino le modalità di svolgimento devono essere conformi alle altre

---

[42] Corte di giustizia (GC), sentenza del 12 novembre 2019, causa C-233/18, *Zubair Haqbin* c. *Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, punto 46. Anche nel caso di gravi violazioni della normativa esistente e/o di comportamenti gravemente violenti nei centri di accoglienza, gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire uno standard di vita dignitoso in modo continuo e senza interruzione, nel pieno rispetto della dignità umana dei richiedenti asilo.

[43] Corte di giustizia, sentenza del 1° agosto 2022, causa C-422/21, punto 46.

[44] Da ultimo, Corte di giustizia (GS), sentenza del 3 giugno 2025, causa C-460/23, *Kinsa*.

[45] Corte di giustizia, sentenza del 14 gennaio 2021, cause riunite C-322/19 e C-385/19, *K.S.* e *a.* c. *The International Protection Appeals Tribunal* e *a*., punto 69.

[46] Sul medesimo tema, nel punto 59 delle sue conclusioni, presentate il 9 novembre 2023, nelle cause riunite C-608/22 e C-609/22, *AH* e *FN*, l'Avvocato generale De La Tour ha ritenuto che l'accumulo di atti e misure discriminatorie adottate contro ragazze e donne dai Talebani costituisca persecuzione, nella misura in cui tali misure hanno l'"effetto di privare tali donne e ragazze dei loro diritti più elementari nella società e quindi di compromettere il pieno rispetto della dignità umana, sancita dall'art. 2 TUE e dall'art. 1 della Carta".

disposizioni di diritto dell'Unione pertinenti, in particolare ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta, quali il diritto al rispetto della *dignità umana*, sancito all'art. 1 della Carta[47], nonché il diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall'art. 7 della medesima. Quanto alla "possibilità per le autorità nazionali, di accertare, come hanno proposto taluni ricorrenti nel procedimento principale, il compimento di atti omosessuali, il loro assoggettamento a eventuali 'test' per stabilire la loro omosessualità o ancora la produzione da parte di detti richiedenti di prove quali registrazioni video dei loro atti intimi, occorre sottolineare che tali elementi, oltre al fatto che non necessariamente hanno valore probatorio, sarebbero idonei a ledere la dignità umana il cui rispetto *è* garantito dall'art. 1 della Carta"[48].

Successivamente, la Corte ha ulteriormente chiarito che "le procedure, qualora si faccia ricorso, in tale contesto, ad una perizia, devono essere conformi alle altre disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione, e in particolare ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta, quali il diritto al rispetto della dignità umana, sancito dall'art. 1 della Carta, e il diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito dall'art. 7 della stessa"[49].

Di recente, la Corte ha evidenziato la possibilità per "un giudice nazionale di primo grado, investito di un ricorso avverso una decisione dell'autorità accertante che respinge una domanda di protezione internazionale" di "disporre del potere di ordinare una visita medica del richiedente protezione internazionale qualora ritenga che il ricorso a tale visita sia necessario o pertinente ai fini della valutazione della domanda stessa". Ancora, "le modalità di ricorso a una visita medica devono essere conformi ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea], quali il diritto al rispetto della dignità umana e il diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantiti rispettivamente dall'art. 1 e dall'art. 7"[50].

Per quanto concerne poi l'attraversamento delle frontiere, la Corte precisa che "le guardie di frontiera che esercitano le loro funzioni (…) sono tenute, in particolare, a rispettare pienamente la dignità umana. È compito degli Stati membri prevedere nel loro ordinamento interno i mezzi di ricorso adeguati per assicurare, nel rispetto dell'art. 47 della Carta, la protezione delle persone che fanno valere i diritti loro attribuiti dall'art. 6 del regolamento n. 562/2006".

Anche con riguardo al fenomeno dell'immigrazione illegale, come precisato sin dal noto caso *El Dridi*, "(…) la direttiva 2008/115 persegue

[47] Corte di giustizia, ordinanza dell'11 settembre 2025, causa C-406/24, *VertretungsNetz*, e sentenza del 1° agosto 2025, causa C-97/24, *S.A., R.J.* c. *Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland*.

[48] Corte di giustizia (GC), sentenza del 2 dicembre 2014, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, *A, B, C* c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, punti 65 e 72.

[49] Corte di giustizia, sentenza del 25 gennaio 2018, causa C-473/16, *F* c. *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, punto 35.

[50] Corte di giustizia, sentenza del 3 aprile 2025, causa C-283/24, punto 38.

l'attuazione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni, affinché le persone interessate siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità"[51].

Ancora, la Corte di giustizia, come si evidenzia in tale pronuncia del 2011, sottolinea che il diritto UE osta ad una normativa di uno Stato membro che preveda l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo.

Più di recente, la Corte, è ritornata sul punto, evidenziando che "l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare deve costituire, in linea di principio, una priorità per gli Stati membri, resta il fatto che gli Stati membri devono parimenti garantire il rispetto dei requisiti sostanziali e procedurali loro incombenti in forza del diritto dell'Unione, affinché i cittadini medesimi siano rimpatriati in modo umano e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità"[52].

Il richiamo al concetto di dignità rileva, anche in connessione con altri valori fondamentali tutelati dalla Carta, nell'area della immigrazione illegale, nel caso *Abdida*, inerente all'espulsione di un cittadino di un Paese terzo affetto da una grave malattia. Secondo l'Avvocato generale Bot, "il rispetto della dignità umana e il diritto alla vita, all'integrità e alla salute, sanciti rispettivamente dagli articoli 1, 2, 3 e 35 della Carta, nonché il divieto di trattamenti inumani o degradanti sancito dall'art. 4 di tale Carta, implicano che, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno è stato di fatto sospeso non debba essere privato dei mezzi necessari per soddisfare i suoi bisogni essenziali in attesa dell'esame del suo ricorso". Infatti, "la soddisfazione dei propri bisogni più elementari è (…) un diritto essenziale che non può dipendere dallo status giuridico della persona interessata". Pertanto, "sebbene l'entità della copertura dei bisogni essenziali debba essere determinata da ciascuno Stato membro, (…) tale copertura deve essere sufficiente a garantire il soddisfacimento delle esigenze di sussistenza della persona interessata nonché un tenore di vita

---

[51] Più di recente, la Corte afferma che "occorre ricordare che l'obiettivo principale della direttiva 2008/115 consiste, come emerge dai *considerando* 2 e 4 di quest'ultima, nel porre in essere un'efficace politica di allontanamento e di rimpatrio nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone interessate", così sentenze del 4 settembre 2025, causa C-313/25 PPU, *Adrar*, e sentenze ivi citate; dell'11 giugno 2015, causa C-554/13, *Zh.* e *O.*, punto 47; dell'1° agosto 2025, cause riunite C-636/23 e C-637/23, *W* e *X* c. *Belgio*; del 17 ottobre 2024, causa C-156/23, punto 30; e quella della Grande Camera, del 22 novembre 2022, causa C-69/21, punto 88.

[52] Corte di giustizia (GC), sentenze del 19 dicembre 2024, cause riunite C-244/24 e C-290/24, punto 156, e del 27 aprile 2023, causa C-528/21, *M.D.*, punto 72.

dignitoso e adeguato alla sua salute, consentendole, tra l'altro, di procurarsi un alloggio e tenendo conto delle sue eventuali esigenze particolari"[53].

Si tenga conto poi della sentenza della Grande Camera nel caso *X*, in cui la Corte ha ribadito l'interpretazione della direttiva 2008/115/UE alla luce della Carta, affermando "che sussistono fondati motivi per ritenere che un cittadino di un paese terzo rischi, in caso di rimpatrio, di essere esposto a un aumento significativo e permanente del dolore causato dalla sua malattia, in particolare quando è accertato che (i) nel paese di accoglienza non gli può essere legalmente somministrato l'unico trattamento analgesico efficace e (ii) l'assenza di tale trattamento lo esporrebbe a un dolore di tale intensità da essere contrario alla dignità umana, in quanto potrebbe causargli gravi e irreversibili conseguenze psicologiche, o persino indurlo al suicidio, circostanza che spetta al giudice del rinvio valutare alla luce di tutte le informazioni pertinenti, in particolare quelle mediche"[54].

Sempre sul punto, la Corte ha chiarito che "l'art. 19, par. 2, della Carta, in combinato disposto con l'art. 4 di quest'ultima, vieta in termini perentori, a prescindere dal comportamento della persona interessata, l'allontanamento, l'espulsione o l'estradizione verso uno Stato in cui esiste un serio rischio che tale persona sia sottoposta alla pena di morte, alla tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti. Pertanto, gli Stati membri non possono allontanare, espellere o estradare uno straniero quando esistono seri e comprovati motivi di ritenere che, nel paese di destinazione, egli vada incontro a un rischio reale di subire trattamenti vietati dalle due summenzionate disposizioni della Carta. Tale divieto rispecchia uno dei valori fondamentali dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, quali sanciti all'art. 2 TUE, ed il suo carattere assoluto è strettamente connesso al rispetto della dignità umana di cui al detto art. 2 e all'art. 1 della Carta"[55].

Del resto, un significativo richiamo alla dignità riguarda proprio l'ambito penale, sia come garanzia di indagati e vittime del reato (in particolare con riferimento all'ampia categoria di soggetti vulnerabili in cui potrebbero ricomprendersi anche i migranti), sia come garanzia di condizioni di reclusione compatibili con la dignità umana.

---

[53] Conclusioni dell'Avvocato generale Bot, pronunciate il 4 settembre 2014, nella causa C-562/13, *Centro pubblico di azione sociale di Ottignies-Louvain-la-Neuve* c. *Moussa Abdida*, punto 155. Per un altro esempio si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, pronunciate il 4 maggio 2023, nella causa C-294/22, *Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (OFPRA)* c. *SW*, punti 75 e 83.

[54] Corte di giustizia (GC), sentenza del 22 novembre 2022, causa C-69/21, *X* c. *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Importanti precedenti sono costituiti dalle sentenze della Corte di giustizia, del 28 aprile 2011, causa C-61/11, *Hassen El Dridi, alias Karim Soufi*; (GC) del 17 luglio 2014, causa C-474/13, *Thi Ly Pham*, punto 20; (GC) del 19 giugno 2018, causa C-181/16, *Sadikou Gnandi*, punto 48; (GC), dell'8 maggio 2018, causa C-82/16, *K.A.* e *a.*, punto 100.

[55] Corte di giustizia, sentenza del 17 ottobre 2024, causa C-156/23, punto 36; altresì, sentenza (GC), del 18 giugno 2024, causa C-352/22, punto 61; sentenza del 6 luglio 2023, causa C-663/21, punto 36.

Relativamente al primo profilo, in conformità della presunzione di innocenza, si impone il rispetto della reputazione e della dignità della persona interessata fino a quando non sia stata condannata definitivamente[56]; così come, a tutela delle vittime di reato, la normativa europea (decisione quadro 2001/220/GAI, oggi direttiva 2012/29/UE) obbliga ciascuno Stato membro ad adoperarsi per garantire a tutte le vittime un trattamento debitamente rispettoso della dignità personale durante il procedimento[57], nonché ad assicurare che le vittime particolarmente vulnerabili beneficino di un trattamento specifico che risponda in modo ottimale alla loro situazione e che, ove sia necessario proteggerle dalle conseguenze della loro deposizione in udienza pubblica – in particolare se più vulnerabili – possano rendere testimonianza, in base ad una decisione del giudice, in condizioni che consentano di conseguire tale obiettivo con mezzi adeguati e compatibili con i principi fondamentali del proprio ordinamento[58].

Quanto al secondo profilo – e cioè il rispetto del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (come consacrato dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali) – la dignità contribuisce alla promozione di una interpretazione evolutiva della nozione di trattamento inumano e degradante[59]. Come si legge, infatti, "(…) secondo costante giurisprudenza della Corte, le norme di diritto derivato dell'Unione, ivi incluse le disposizioni del regolamento Dublino III, devono essere interpretate e applicate nel rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta (v., per analogia, quanto al regolamento Dublino II, sentenza del 21 dicembre 2011, C-411/10 e C-493/10, *N.S.* e *a*., punti 77 e 99). Il divieto di pene o di trattamenti inumani o degradanti, di cui all'art. 4 della Carta, è, al riguardo, di importanza fondamentale, poiché ha carattere assoluto in quanto è strettamente connesso al rispetto della

---

[56] Tribunale, sentenza del 12 ottobre 2007, causa T-474/04, *Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse GmbH* c. *Commissione delle Comunità europee*, punto 78. Vedi, altresì, sentenza del Tribunale, del 5 aprile 2006, causa T-279/02, *Degussa AG* c. *Commissione delle Comunità europee*, punto 410: "Orbene, occorre sottolineare come, in procedimenti contraddittori che possono sfociare in una condanna, la natura e l'entità della sanzione proposta siano di per sé coperte dal segreto professionale finché la sanzione non sia stata definitivamente approvata e pronunciata. Tale principio deriva, in particolare, dalla necessità di tutelare la reputazione e la dignità dell'interessato finché non sia stato condannato (sentenza *Volkswagen/Commissione,* cit. *supra* al punto 153 e al punto 281)". Così, anche, sentenze del Tribunale, del 6 luglio 2000, causa T-62/98, *Volkswagen AG* c. *Commissione delle Comunità europee*, punto 281; e del 15 marzo 2006, causa T-15/02, *BASF AG* c. *Commissione delle Comunità europee*, punto 604.

[57] Corte di giustizia, sentenza del 28 giugno 2007, causa C-467/05, *Giovanni Dell'Orto*, punto 56.

[58] Corte di giustizia (GC), sentenza del 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Maria Pupino*, punto 52; sentenza del 21 dicembre 2011, causa C-507/10, *X*, punti 25-27.

[59] Il riferimento è ovviamente all'art. 3 della CEDU (come precisato anche nella relativa Spiegazione). Cfr., per tutti, E. Webster, *Interpretation of the prohibition of torture: making sense of 'dignity' talk*, in *Human Rights Review*, 2016, pp. 371-390; Id., *Dignity, Degrading Treatment and Torture in Human Rights Law. The Ends of Article 3 of the European Convention on Human Rights*, London-New York, 2018.

dignità umana, di cui all'art. 1 della Carta"[60]. A partire dalla fondamentale sentenza *N.S.*, già menzionata, la Corte ha progressivamente introdotto eccezioni all'applicazione del principio di fiducia reciproca, basandosi sullo stretto legame tra gli articoli 1 e 4 della Carta.

In altra pronuncia la Corte ha sottolineato che "il divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti, previsto dall'art. 4 della Carta, riveste, a tale riguardo, un'importanza fondamentale, in quanto è assoluto, in quanto strettamente connesso al rispetto della dignità umana, oggetto dell'art. 1 della Carta"[61]. La Corte ha riconosciuto che il trasferimento dei richiedenti asilo potrebbe comportare un vero e proprio rischio di trattamento inumano o degradante a causa delle loro circostanze individuali.

Dal punto di vista temporale, la Corte ha concluso che "è irrilevante, ai fini dell'applicazione dell'art. 4 della Carta, che sia al momento stesso del trasferimento, nel corso della procedura di asilo o successivamente a questa, che l'interessato sia esposto, a causa del suo trasferimento verso lo Stato membro competente ai sensi del regolamento Dublino III, a un rischio sostanziale di subire trattamenti inumani o degradanti"[62].

Sempre in merito all'esistenza di un rischio di trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'art. 4 della Carta, "risultante da carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti", la Corte ha investito il giudice del rinvio di valutare "se carenze sistemiche comportino il rischio che l'interessato sia esposto a trattamenti contrari all'art. 4 della Carta". Trattamenti che possano comportare "una situazione di estrema deprivazione materiale che (…) non consenta[no] di far fronte ai (…) bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi[no] la (…) salute fisica o psichica o che lo ponga[no] in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana, collocandolo in una situazione di gravità tale da poter essere assimilata a un trattamento inumano o degradante"[63].

Altresì, successivamente, la Corte ha avuto modo di "rammentare che il diritto dell'Unione poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione europea si fonda (…)", tra questi uno dei valori fondamentali dell'Unione e dei suoi

---

[60] Corte di giustizia, sentenze del 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Schmidberger*, e del 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega*.

[61] Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, *C.K., H.F., A.S.* c. *Repubblica Slovena*, punto 59.

[62] Corte di giustizia (GC), sentenza del 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Abubacarr Jawo* c. *Bundesrepublik Deutschland*, punti 78 e 88. Medesime considerazioni sono state svolte nella sentenza *Ibrahim*, pronunciata lo stesso giorno dalla Grande Camera (cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17).

[63] Corte di giustizia, sentenze del 29 febbraio 2024, causa C-392/22, punto 63, e del 13 giugno 2024, causa C-563/22, punti 40 e 84.

Stati membri "riconosciut[o] dalla Carta, segnatamente agli articoli 1 e 4 di quest'ultima, [è] la dignità umana, che include segnatamente il divieto di trattamenti inumani o degradanti"[64].

Il rispetto della dignità umana opera, inoltre, nel senso di rendere assoluto il divieto di trattamento inumano e degradante (di cui al menzionato art. 4 della Carta) laddove la presenza di un tale rischio assurge a limite all'esecuzione di un mandato di arresto europeo (caso *Aranyosi* e *Căldăraru*)[65]. La Corte, nel suo massimo consesso, ha avuto modo di sottolineare, in riferimento alla direttiva 2004/83/CE recante la disciplina sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, che "l'art. 15, lett. b), della direttiva 2004/83/CE deve essere interpretato e applicato in modo conforme ai diritti garantiti dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("la Carta"), che sancisce uno dei valori fondamentali dell'Unione e dei suoi Stati membri ed è assoluto in quanto tale valore è strettamente connesso al rispetto della dignità umana, oggetto dell'art. 1 della Carta"[66]. Ma, nonostante ciò, la Corte ha sancito che la nozione di danno grave di cui all'art. 15, lett. b), della direttiva 2004/83/CE "non può essere semplicemente il risultato di carenze generali del sistema sanitario del paese d'origine", ma richiede una situazione in cui il richiedente sia intenzionalmente privato delle cure mediche necessarie[67].

Per di più, la Corte ha statuito che l'art. 4 della Carta "sarebbe violato qualora, a causa dell'indifferenza delle autorità di uno Stato membro, una persona interamente dipendente all'aiuto pubblico venisse a trovarsi, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema indigenza, tale da non permettergli di far fronte alle sue necessità più elementari, come segnatamente quelle di nutrirsi, di lavarsi e di disporre di un alloggio, e da pregiudicare la sua salute fisica o mentale o da porla in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana"[68].

Statuendo altresì che "gli articoli 1, 4 e 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, letti in combinato disposto con la direttiva 2008/115, devono essere interpretati nel senso che uno Stato membro non è tenuto a concedere, per cogenti motivi umanitari, un diritto di soggiorno a un cittadino di un paese terzo che risieda attualmente in maniera irregolare nel suo territorio,

---

[64] Corte di giustizia, sentenze del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, punto 30; del 29 febbraio 2024, causa C-392/22, punto 43; del 30 novembre 2023, cause riunite C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, punto 130.

[65] Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 2016, cause C-404/15 e C-659/15 PPU, *Pál Aranyosi* e *Căldăraru*, punto 85. V. per tutti, anche per i pertinenti rilievi critici, L. Panella, *Mandato di arresto europeo e protezione dei diritti umani: problemi irrisolti e "incoraggianti" sviluppi giurisprudenziali*, in *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2017, pp. 1-32, in particolare p. 22 ss.

[66] Corte di giustizia (GC), sentenza del 24 aprile 2018, causa C-353/16, *MP* c. *Segretario di Stato per l'Interno*, punto 36.

[67] *Ivi*, punti 51 e 58.

[68] Corte di giustizia, sentenza del 12 settembre 2024, causa C-352/23, punto 75.

indipendentemente dalla durata del soggiorno di detto cittadino in tale territorio. Tuttavia, fintanto che non si sia proceduto al suo allontanamento, tale cittadino può avvalersi dei diritti che gli sono riconosciuti sia dalla Carta dei diritti fondamentali sia dall'art. 14, par. 1, della direttiva sopra citata. Inoltre, qualora tale cittadino rivesta anche la qualità di richiedente protezione internazionale, autorizzato a restare nel territorio del suddetto Stato membro, egli può avvalersi anche dei diritti sanciti dalla direttiva 2013/33/UE (…) recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale"[69].

5. È noto che, anche se la CEDU risulti esplicitamente costruita sulla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il suo testo non contiene alcun riferimento alla "dignità"[70]. Tuttavia, esso è presente nel successivo Protocollo n. 13 alla Convenzione europea[71], laddove l'abolizione della pena di morte è ritenuta "essenziale" per la tutela del diritto alla vita e per "il pieno riconoscimento della dignità inerente a tutti gli esseri umani".

Nonostante la mancanza di riferimenti espliciti nel testo convenzionale, il "rispetto della dignità umana" ha assunto nondimeno una fondamentale importanza nella giurisprudenza della Corte europea, in quanto è stato collegato all'"essenza stessa della Convenzione"[72]. Questa affermazione, contenuta nella sentenza *Pretty* c. *Regno Unito* e ribadita in diverse altre pronunce della Corte di Strasburgo[73], collega il "rispetto della dignità umana" all'oggetto e all'obiettivo della Convenzione nel suo insieme[74].

La dignità la pervade dunque in maniera trasversale, come un valore-principio che guida l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni della stessa "in modo da rendere le sue garanzie pratiche ed efficaci. Ogni interpretazione dei diritti e delle libertà garantite deve essere coerente con lo spirito

---

[69] *Ivi*, punto 80.

[70] V., tra gli altri, J.P. Costa, *Human Dignity in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in C. McCrudden (ed.), *Understanding Human Dignity*, Oxford, 2013, pp. 665-724; A. Kuteynikov, A. Boyashov, *Dignity Before the European Court of Human Rights*, in E. Sieh, J. McGregor (eds.), *Human Dignity: Establishing worth and seeking solutions*, London, 2017, p. 83 ss. Si veda inoltre A. Di Stasi, *Human Dignity as a normative concept. "Dialogue" between European Courts (ECtHR and CJEU)?*, in P. Pinto de Albuquerque, K.Wojtyczek (eds.) *Judicial Power in a Globalized World*. *Liber amicorum Chief Justice Vincent De Gaetano*, Berlino, 2019, pp. 115-130.

[71] Protocollo n. 13 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, relativo all'abolizione della pena di morte in tutte le circostanze, Vilnius, 3 maggio 2002.

[72] Tra le altre, Corte EDU, sentenze del 22 novembre 1995, *SW* e *CR* c. *Regno Unito*, rispettivamente, serie A nn. 335-B e 335-C, paragrafi 42 e 44.

[73] V. Corte EDU, sentenza del 29 aprile 2002, appl. n. 2346/02, caso *Pretty* c. *Regno Unito*, par. 65; sentenza dell'11 luglio 2002, appl. n. 28957/95, *Goodwin*, par. 90; sentenza dell'8 novembre 2011, appl. n. 18968/07, *VC*, par. 105; sentenza del 9 luglio 2013, ricorsi nn. 66069/09, 130/10, 3896/10, *Vinter e altri c. Regno Unito*, par. 113; sentenza del 17 luglio 2014, ricorsi nn. 32541/08, 43441/08, *Svinarenko e Slyadnev*, par. 118; sentenza del 13 gennaio 2015, appl. n. 61243/08, *Elberte*, par. 142; sentenza del 28 settembre 2015, appl. n. 23380/09, *Bouyid*, par. 89; sentenza del 15 dicembre 2016, appl. n. 16483/12, *Khlaifia e a.* c. *Italia*, par. 158; sentenza del 17 aprile 2018, appl. n. 23229/11, *Karachentsev*, par. 48.

[74] Per diverse considerazioni v. V. Fikfak, L. Izvorova, *Language and Persuasion: Human Dignity at the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2022.

generale della Convenzione, uno strumento volto a mantenere e promuovere gli ideali e i valori di una società democratica"[75].

Invero, la Corte EDU si riferisce alla dignità per quanto riguarda i particolari diritti garantiti dalla Convenzione, vale a dire il diritto alla vita (art. 2)[76] e il divieto di tortura e delle pene e trattamenti degradanti (art. 3)[77], che – tra l'altro – devono essere considerati come le disposizioni fondamentali della Convenzione e che sanciscono i valori fondamentali delle società democratiche che compongono il Consiglio d'Europa[78].

Per quanto riguarda l'art. 3 della CEDU, nel 1973 la Commissione europea dei diritti dell'uomo aveva sottolineato che l'espressione "trattamento degradante" indica che l'obiettivo generale di questa disposizione è quello di impedire interferenze particolarmente gravi con la dignità umana[79]. Successivamente, la Corte ha fatto un esplicito riferimento a questo concetto nel caso *Tyrer*, relativo non a un "trattamento degradante", ma ad una "punizione degradante"[80]. Nel riscontrare che la punizione in questione è stata degradante ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, la Corte ha tenuto conto del fatto che "anche se il ricorrente non ha subito alcun effetto fisico grave o di lunga durata, la sua punizione ha costituito un *vulnus* proprio rispetto a ciò che costituisce uno dei principali obiettivi da proteggere da parte dell'art. 3, vale a dire la dignità della persona e l'integrità fisica" (par. 33).

Molte sentenze successive hanno evidenziato il "forte legame" che intercorre tra i concetti di "trattamento degradante" e rispetto della "dignità"[81], ponendo quest'ultima al centro della lettura giurisprudenziale dell'art. 3, anche se il suo utilizzo sembra a volte diverso da caso a caso. Ad esempio, nel caso *Svinarenko* e *Slyadnev*, il punto principale è la "natura oggettivamente degradante" del trattamento, incompatibile con gli standard di comportamento civile che sono il segno distintivo di una società democratica che costituisce un "affronto alla

[75] Sentenza *Svinarenko* e *Slyadnev*, par. 118 e, da ultimo, Corte EDU, sentenza del 16 ottobre 2025, appl. n. 48303/21, *Fajstavr* c. *Repubblica ceca* in cui si evidenzia come il rispetto della dignità umana animi la Convenzione.

[76] Corte EDU, sentenza del 28 marzo 2017, appl. n. 78103/14, *Fernandez de Oliveira* c. *Portogallo*.

[77] Cfr. Corte EDU, sentenza del 29 aprile 2025, *D.* e *a.* c. *Russia*, e sentenza del 5 giugno 2025, *Spivak* c. *Ucraina*

[78] Corte EDU, sentenza del 7 luglio 1989, appl. n. 14038/88, *Soering*, par. 88. Ai sensi dell'art. 15, par. 2, CEDU non è possibile nessuna deroga all'art. 2, se non in caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, o dell'art. 3, sono effettuate ai sensi della presente disposizione. Vedi, tra gli altri, E. Webster, *Dignity, Degrading Treatment and Torture in Human Rights Law. The Ends of Article 3 of the European*, Londra-New York, 2018.

[79] Si v. Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 1973, appl. nn. 4403/70, 4404/70, 4405/70, 4406/70, 4407/70, 4408/70, 4409/70, 4410/70, 4411/70, 4412/70, 4413/70, 4414/70, 4415/70, 4416/70, 4417/70, 4418/70, 4419/70, 4422/70, 4423/70, 4434/70, 4443/70, 4476/70, 4477/70, 4478/70, 4486/70, 4501/70, 4526/70, 4527/70, 4528/70, 4529/70, 4530/70, *East African Asians* c. *United Kingdom*, par. 192, e sentenza del 10 luglio 2025, appl. n. 58207/14, *Bednarek* e *a.* c. *Poland*.

[80] Corte EDU, sentenza del 25 aprile 1978, appl. n. 5856/72, *Tyrer*, par. 33.

[81] Si veda, ad esempio, Corte EDU, sentenza del 26 ottobre 2000, appl. n. 30210/96, *Kudła*, par. 94; sentenza 24 luglio 2001, *Valašinas*, appl. n. 44558/98, par. 102; sentenza dell'11 ottobre 2003; sentenza *Svinarenko* e *Slyadnev*, par. 138. Da ultimo, v. Corte EDU, sentenza del 27 maggio 2025, *Pedev* c. *Bulgaria*.

dignità umana, in violazione dell'art. 3"[82]. In *Bouyid* c. *Belgio*, invece, grande attenzione è stata dedicata al "livello minimo di gravità" richiesto per l'accertamento di violazione sostanziale dell'art. 3, che non è stato raggiunto[83].

La Corte in tale ultima sentenza ha sottolineato l'importanza della dignità umana all'interno del sistema della Convenzione, affermando che "qualsiasi ingerenza nella dignità umana viola l'essenza stessa della Convenzione (…) Infatti, il divieto della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti è un valore di civiltà strettamente legato al rispetto della dignità umana"[84].

Di conseguenza, "qualsiasi comportamento delle forze dell'ordine nei confronti di una persona che diminuisca la dignità umana costituisce una violazione dell'art. 3 della Convenzione. Ciò vale in particolare per il ricorso alla forza fisica contro una persona quando non è reso strettamente necessario dalla sua condotta, indipendentemente dall'impatto sulla persona in questione"[85].

Ci sono diversi riferimenti alla "dignità" nei casi di persone private della libertà, laddove queste ultime sono normalmente considerate in una condizione di vulnerabilità[86] e v'è un elemento inevitabile della sofferenza e dell'umiliazione nei sottoposti alle misure di custodia cautelare: questo in quanto tale, non comporterà una violazione dell'art. 3. Tuttavia, come risulta dalla giurisprudenza costante della Corte, ai sensi della presente disposizione lo Stato deve garantire che una persona sia detenuta in condizioni "compatibili con il rispetto per la sua dignità umana", che il modo e il metodo dell'esecuzione della misura non lo sottoponga ad un'angoscia o difficoltà di intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della detenzione, la sua salute e il suo benessere debbano essere adeguatamente garantiti[87]. Anche l'assenza dell'in-

---

[82] Sentenza *Svinarenko* e *Slyadnev*, par. 138.

[83] Per alcuni profili critici, si veda N. Mavronicola, *Bouyid v Belgium: The "minimum level of severity" and Human Dignity's Role in Article 3 ECHR*, in *Cyprus Human Rights Law Review*, 2016, pp. 1-16, in particolare p. 1, che sottolinea che in gran parte, perché i maltrattamenti erano isolati, i loro effetti concreti sui ricorrenti non erano significativi né a lungo termine. Ciò che la Corte non è riuscita ad apprezzare "è che il torto commesso contro i ricorrenti abbia raggiunto il livello minimo di gravità, piuttosto che il danno effettivamente subito da loro". Su questo argomento si veda anche E. Webster, *Interpretation of the prohibition*, cit., pp. 371-390.

[84] Sentenza *Bouyid*, punto 81. In tale pronuncia, altresì, ritorna la natura indeterminata della nozione di dignità che sembra influenzare il ragionamento giuridico della Corte EDU, come dimostrano alcune opinioni dissenzienti, v. sentenza *Bouyid* c. *Belgio*, in particolare l'Opinione dissenziente del giudice De Gaetano.

[85] *Ivi*, par. 101.

[86] Si veda, per quanto riguarda la custodia della polizia, Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2000, appl. n. 21986/93, *Salman c. Turchia*, par. 99, e sentenza *Bouyid*, par. 83.

[87] Tra gli altri, vedi sentenza Corte EDU, sentenza del 26 ottobre 2000, appl. n. 30210/96, *Kudla*, paragrafi 92-94; sentenza del 21 gennaio 2011, appl. n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, paragrafi 220-234; sentenza del 5 aprile 2011, appl. n. 8687/08, *Rahimi*, par. 60; sentenza del 10 gennaio 2012, ricorsi nn. 42535/07, 60800/08, *Ananyev e a.*, par. 141; sentenza del 22 maggio 2012, appl. n. 5826/03, *Idalov*, par. 93; sentenza *Svinarenko e Slyadnev*, par. 116; sentenza del 23 febbraio 2016, appl. n. 11138/10, *Mozer*, par. 178; sentenza *Valašinas*, par. 102; sentenza del 20 ottobre 2016, appl. n. 7334/13, *Muršić*,

tenzione di umiliare o degradare un detenuto ponendolo in cattive condizioni, pur essendo un fattore da prendere in considerazione, non esclude definitivamente la constatazione di una violazione dell'art. 3 della Convenzione[88].

Ad esempio, la Corte ha rilevato come la detenzione di un richiedente asilo, per tre mesi, presso i locali della polizia, in attesa dell'applicazione di una misura amministrativa, senza accesso ad attività ricreative e senza pasti adeguati, rientri nel concetto di trattamento degradante ai sensi dell'art. 3[89].

Sul medesimo punto, la Corte ha ribadito che "se una persona è privata della libertà (…) il ricorso alla forza fisica che non sia stato reso rigorosamente necessario dal comportamento della persona sminuisce la dignità umana ed è in linea di principio una violazione del diritto sancito nell'art. 3 della Convenzione (…) un'ingerenza nella dignità umana colpisce l'essenza stessa della Convenzione. Per tale motivo, la condotta delle forze dell'ordine nei confronti di un individuo che sminuisca la dignità umana costituisce violazione dell'art. 3 della Convenzione"[90].

Infatti, spetta allo Stato convenuto di organizzare il proprio sistema penitenziario in modo tale da garantire il rispetto della dignità dei detenuti, "a prescindere dalle difficoltà finanziarie o logistiche"[91].

Così come si ha una violazione dell'art. 3 nel caso di un mancato esame da parte delle autorità dello Stato membro circa il reale rischio di maltrattamenti a cui potrebbe andare incontro l'individuo a seguito di suo rimpatrio forzato[92].

In particolare, la Corte ribadisce che "gli Stati contraenti hanno il diritto (…) di controllare l'ingresso, il soggiorno, l'espulsione degli stranieri. Tuttavia, l'espulsione di uno straniero da parte di uno Stato contraente può sollevare una questione ai sensi dell'art. 3 della Convenzione e, pertanto, far sorgere la responsabilità di tale Stato ai sensi della Convenzione, qualora

paragrafi 98-99; sentenza del 24 maggio 2022, appl. n. 12427/22, *A.D. c. Malta*; sentenza del 21 luglio 2022, appl. n. 5797/17, *Darboe* e *Camara* c. *Italia*, paragrafi 174-183; sentenza del 17 ottobre 2023, appl. n. 12427/22, *A.D.* c. *Malta*, par. 112; sentenza del 22 ottobre 2024, appl. n. 1766/23, *J.B. e a.* c. *Malta*;

[88] Vedi, tra l'altro, Corte EDU, sentenza del 19 aprile 2001, appl. n. 28524/95, *Peers* c. *Grecia*, par. 74; sentenza dell'11 maggio 2009, appl. n. 53541/07, *S.D.* c. *Grecia*, paragrafi 47 e 51; sentenza del 20 ottobre 2011, appl. n. 5774/10, 5985/10, *Mandić* e *Jović*, par. 80; sentenza del 24 luglio 2012, appl. n. 35972/05, *Iacov Stanciu*, par. 179; sentenza del 30 marzo 2023, appl. n. 21329/18, *J. A. e a.* c. *Italia*.

[89] Corte EDU, sentenza del 26 novembre 2009, appl. n. 8256/07, *Tabesh* c. *Grecia*, paragrafi 36-44; sentenza del 19 ottobre 2023, appl. n. 13755/18, *A.B.* c. *Italia*, par. 28; sentenza del 19 ottobre 2023, appl. n. 20860/20, *A.S.* c. *Italia*, par. 23; sentenza del 19 ottobre 2023, appl. n. 13110/18, *M.A.* c. *Italia*, par. 19; sentenza del 15 ottobre 2024, appl. n. 13337/19, *H.T.* c. *Germania* e *Grecia*.

[90] Corte EDU, sentenza del 24 ottobre 2023, appl. n. 23048/19, *A.M.A.* c. *Paesi Bassi* e sentenza del 16 novembre 2023, appl. n. 18911/17, *A.E. e a.* c. *Italia*, par. 81.

[91] Vedi, tra molti altri, Corte EDU, sentenza del 22 ottobre 2009, appl. n. 17885/04, *Orchowski*, par. 153; sentenza del 27 gennaio 2015, appl. n. 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 e 9717/13, *Neshkov*, par. 229; sentenza del 10 marzo 2015, appl. n. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 e 64586/13, *Varga*, par. 103 e sentenza del 1° giugno 2016, appl. n. 7064/05, *Mamedova*, par. 63.

[92] Corte EDU, sentenze del 7 gennaio 2025, appl. n. 15783/21; sentenza del 12 novembre 2024, appl. n. 56390/21, *M.I.* c. *Svizzera*, e del 14 gennaio 2025, appl. n. 60811/15 e n. 54512/17, *Kunshugarov* c. *Turchia*.

sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione, se espulsa correrebbe un rischio reale di essere sottoposta a trattamenti contrari all'art. 3 della Convenzione nel paese di destinazione. In tali circostanze, l'art. 3 della Convenzione implica l'obbligo di non espellere la persona in questione verso tale Paese"[93].

La Corte inoltre evidenzia che "in considerazione del fatto che l'art. 3 sancisce uno dei valori più fondamentali delle società democratiche e proibisce in termini assoluti la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti, è imperativo che la valutazione del rischio relativo all'esistenza di un rischio reale che deve essere effettuata dalle Autorità nazionali sia necessariamente rigorosa. Le autorità nazionali sono tenute a prendere in considerazione non solo le prove presentate dal ricorrente, ma anche tutti gli altri fatti pertinenti nel caso in esame"[94].

La Corte altresì ha sottolineato l'importanza delle condizioni di vita generali a cui sono sottoposti i migranti, costituendo ciò un parametro per valutare la violazione dell'art. 3. Si è evidenziato che sebbene la suddetta disposizione non preveda un obbligo generale di fornire ai richiedenti asilo un alloggio o assistenza finanziaria, la situazione in cui il ricorrente si era "trovato per diversi mesi a vivere per strada, senza risorse né accesso a servizi igienici e senza alcun mezzo per provvedere ai suoi bisogni essenziali" costituiva "un trattamento umiliante che dimostrava una mancanza di rispetto per la sua dignità" e "suscitava in lui sentimenti di paura, angoscia o inferiorità tali da indurlo alla disperazione", il che costituiva una violazione della disposizione in questione[95].

Inoltre, la Corte ha attribuito "notevole importanza allo status del ricorrente di richiedente asilo e, in quanto tale, di membro di un gruppo di popolazione particolarmente svantaggiato e vulnerabile, bisognoso di protezione speciale"[96].

Nel caso *N.H.* la Corte ha poi stabilito che le autorità dei Paesi membri "devono essere ritenute responsabili delle condizioni in cui i ricorrenti hanno vissuto per mesi: per strada, senza risorse né accesso a servizi igienici, privi di qualsiasi mezzo per provvedere ai loro bisogni essenziali e nel costante timore di essere aggrediti e derubati". La Corte ha stabilito che "i ricorrenti erano vittime di trattamenti degradanti che dimostravano una mancanza di rispetto per la loro dignità e che tale stato di cose suscitava in loro indubbiamente sentimenti di paura, angoscia o inferiorità tali da indurre alla disperazione"[97].

---

[93] Corte EDU, sentenza del 22 ottobre 2024, appl. n. 9577/21, *Y.* e *a.* c. *Svizzera*, par. 70.

[94] *Ivi*, par. 71 e v. Corte EDU, sentenza del 27 agosto 2025, appl. n. 51781/22, *Kalkan* c. *Danimarca*.

[95] Sentenze *M.S.S.* c. *Belgio* e *Grecia*, paragrafi 220-234 e 263; del 16 novembre 2023, appl. n. 3571/17; del 23 novembre 2023, appl. n. 47287/17.

[96] *Ivi*, par. 251.

[97] Corte EDU, sentenze del 2 luglio 2020, appl. nn. 28820/13, 75547/13 e 13114/15, *N.H.* e *a.* c. *Francia*, par. 184; dell'8 ottobre 2024, appl. n. 39090/20, *M.A.* e *Z.R.* c. *Cipro*.

La Corte è giunta poi ad una conclusione diversa nel caso *N.T.P.*, in merito alle modalità di accoglienza di una madre e dei suoi tre figli piccoli in attesa di presentare domanda di asilo. In questo caso, ha ritenuto che non si potesse rimproverare alle autorità francesi di essere rimaste indifferenti alla situazione dei ricorrenti, che erano stati in grado di soddisfare i loro bisogni più elementari, ovvero cibo, igiene e un alloggio[98].

Particolarmente significativa la sentenza inerente al caso *Popov*, in cui si colgono anche ambiguità nei ragionamenti della Corte. Infatti, in tal caso, riguardante la detenzione di una coppia kazaka con i loro due figli piccoli richiedenti asilo, la Corte ha riscontrato una violazione dell'art. 3 in relazione ai figli, ma non ai loro genitori. A tal proposito, il giudice Power-Forde, nella sua opinione parzialmente dissenziente, ha osservato che "questo caso solleva un'importante questione riguardante la soglia richiesta di sofferenza che un individuo deve sopportare prima che venga riscontrata una violazione dell'art. 3. La maggioranza accetta che, in considerazione della loro giovane età, della durata del loro soggiorno in un campo del tutto inadatto alle loro esigenze e delle condizioni della loro detenzione, i minori ricorrenti siano stati vittime di una violazione ai sensi dell'art. 3. Tuttavia, per quanto riguarda i loro genitori, non è stata riscontrata alcuna violazione di questo tipo". Al contrario, il giudice dissenziente ha ritenuto che "gli insulti umilianti rivolti alla giovane madre in questo caso, le minacce inquietanti rivolte al figlio e il trattamento generale riservato a questi richiedenti nelle condizioni descritte presso il centro di Rouen-Oissel" costituissero una violazione dell'art. 3. Ha altresì sottolineato che "le persone (…) hanno diritto a essere trattate con dignità e rispetto. Non hanno commesso alcun reato. Hanno esercitato il loro diritto di chiedere asilo in un paese governato dallo stato di diritto. In ogni fase della procedura di asilo, conservano la dignità che è insita in ogni essere umano. Gli Stati possono avere il diritto, in conformità con la legge, di trattenere immigrati irregolari in attesa di espulsione, ma non hanno il diritto di dimenticare di detenere esseri umani che hanno il diritto assoluto di non essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti"[99].

La Corte si è però dimostrata attenta anche al contesto in cui si trovano ad operare le autorità degli Stati membri; infatti, si è ribadito che "tenuto conto del carattere assoluto dell'art. 3, un afflusso crescente di migranti non può esonerare uno Stato dagli obblighi che gli incombono ai sensi di tale disposizione (…), che esige che alle persone private della libertà siano garantite condizioni compatibili con il rispetto della loro dignità umana", tuttavia in un primo caso si è evidenziato come "sarebbe certamente artificioso esaminare i fatti del caso senza considerare il contesto generale in cui tali fatti si sono verificati" e "la

[98] Corte EDU, sentenza del 24 agosto 2018, appl. n. 68862/13, *N.T.P.* e *a.* c. *Francia*.

[99] Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2012, appl. nn. 39472/07 e 39474/07, *Popov* c. *Francia* e opinione parzialmente dissenziente del giudice Power-Forde.

situazione di estrema difficoltà in cui si trovavano le autorità italiane all'epoca dei fatti" e quindi non rilevando alcuna violazione dell'art. 3[100].

In altra vicenda, invece, la Corte, nella sua massima espressione, ribadendo che un crescente afflusso di migranti non può esonerare uno Stato dai suoi obblighi ai sensi dell'art. 3 e considerando il contesto generale, ha però stabilito che la detenzione prolungata di richiedenti asilo in una zona di transito dell'aeroporto di Mosca configurava una violazione dell'art. 3: "una situazione in cui una persona non solo è costretta a dormire per mesi di fila sul pavimento in una zona di transito aeroportuale costantemente illuminata, affollata e rumorosa, senza accesso libero a docce o cucine e senza possibilità di fare esercizio fisico all'aperto, ma non ha nemmeno accesso all'assistenza medica o sociale (…) non soddisfa gli standard minimi di rispetto della dignità umana"[101].

Interessante la riflessione della Corte nel caso di trattenimenti illegali e rimpatri, quando "dalla documentazione emerge chiaramente che i respingimenti dalla Grecia alla Turchia, anche nella regione dell'Evros, avvengono in condizioni tali da mettere in pericolo la vita umana, poiché le vittime vengono lasciate alla deriva sui gommoni. Inoltre, i respingimenti seguono un modus operandi abbastanza uniforme che comporta, in particolare, la confisca dei beni personali delle vittime e, talvolta, minacce, umiliazioni e atti di violenza fisica. Tuttavia, pur riconoscendo che la prova delle suddette violazioni nel caso di specie appare estremamente difficile, la Corte ritiene che (…) le violazioni in questione non possono essere dimostrate al di là di ogni ragionevole dubbio, in assenza di prove precise e concordanti. La Corte non esclude la possibilità che la ricorrente abbia provato un certo disagio a causa delle modalità con cui è stata effettuata la sua espulsione. Tuttavia, ritiene che, ammesso che siano state accertate, le condizioni della sua espulsione non hanno raggiunto la soglia di gravità richiesta affinché il trattamento subito dalla persona interessata possa essere qualificato come inumano o degradante ai sensi dell'art. 3 della Convenzione"[102].

Possono comportare violazione dell'art. 3 nella giurisprudenza della Corte anche lo svolgimento delle visite mediche volte ad accertare la maturità sessuale del richiedente asilo[103], in ordine alla vulnerabilità e alla dignità dell'individuo.

Inoltre, nella maggior parte dei casi riguardanti la detenzione di persone malate, la Corte ha esaminato se il ricorrente abbia ricevuto un'adeguata

---

[100] Corte EDU, sentenza del 28 gennaio 2018, appl. n. 22696/16, *J.R.* e *a.* c. *Grecia*; sentenza *Khlaifia* e *a.* c. *Italia*, paragrafi 184-194.

[101] Corte EDU, sentenza del 28 marzo 2017, appl. nn. 61411/15, 61420/15, 61427/15 e 3028/16, *Z.A.* e *a.* c. *Russia*, paragrafi 187-197.

[102] Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2025, appl. n. 15783/21, *A.R.E.* c. *Grecia*, paragrafi 296-300.

[103] Corte EDU, sentenza del 21 luglio 2022, appl. n. 5797/17.

assistenza medica in carcere[104]. A questo proposito, l'"adeguatezza" di assistenza medica rappresenta l'elemento più difficile da determinare e, adottando ancora una volta un "approccio caso per caso", la Corte si riserva un certo grado di flessibilità nella definizione degli standard di assistenza sanitaria[105]. In un caso recente riguardante una persona molto pericolosa che aveva avuto un ruolo di primo piano nella mafia (*Provenzano* c. *Italia*)[106], la Corte ha ritenuto che la salute e il benessere del richiedente non siano stati adeguatamente protetti ribadendo che "l'essenza stessa della Convenzione è il rispetto per la dignità umana". A tale riguardo, la Corte ritiene che sottoporre un individuo a una serie di restrizioni aggiuntive, applicate dalle autorità penitenziarie a loro discrezione, senza fornire motivi sufficienti e pertinenti basati su una valutazione personalizzata della necessità, compromette la sua dignità umana e comporta la violazione del diritto di cui all'art. 3 (par. 152).

Ancora, riguardo a persone detenute e con un compromesso stato di salute, la Corte ha evidenziato che decidere sulla espulsione di soggetti residenti in maniera illegale sul proprio territorio rimane una prerogativa degli Stati. Tuttavia, ciò deve essere eseguito nel rispetto delle convenzioni internazionali cui gli Stati hanno aderito, in particolare per gli Stati aderenti, nel rispetto degli articoli 2, 3 e 8 CEDU.

La Corte rimarca che "le autorità dello Stato di rimpatrio devono verificare caso per caso se le cure generalmente disponibili nello Stato di accoglienza siano sufficienti e appropriate nella pratica per il trattamento della malattia del richiedente, in modo da evitare che questi sia esposto a trattamenti contrari all'art. 3 (…). Il parametro di riferimento non è il livello di cure esistente nello Stato di rimpatrio; non si tratta di accertare se le cure nello Stato di accoglienza sarebbero equivalenti o inferiori a quelle fornite dal sistema sanitario dello Stato di rimpatrio. Né è possibile derivare dall'art. 3 un diritto a ricevere cure specifiche nello Stato di accoglienza che non siano accessibili al resto della popolazione"[107].

Ulteriori spunti di riflessione nascono da recenti pronunce della Corte in cui si afferma che le attività e le condizioni di perquisizione corporale imposte ad alcuni sopravvissuti a un naufragio possono costituire un attentato alla dignità umana violando di fatto l'art. 3[108].

Su questioni molto simili a quelle di *Khlaifia*, la Corte, dopo aver brevemente richiamato la sua precedente giurisprudenza (compresi i riferimenti alla dignità), si è discostata in parte dalla sua motivazione del 2016 e ha riscontrato una violazione dell'art. 3[109].

---

[104] Sentenza *Mozer*, par. 178.
[105] Corte EDU, sentenza del 22 dicembre 2008, appl. n. 46468/06, *Aleksanyan*, par. 140.
[106] Corte EDU, sentenza del 25 ottobre 2018, appl. n. 55080/13.
[107] Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2016, appl. n. 41738/10, *Paposhvili* c. *Belgio*.
[108] Corte EDU, sentenza del 7 luglio 2022, appl. n. 5418/15, *Safi* e *a.* c. *Grecia*, paragrafi 184-198.
[109] Corte EDU, sentenza del 30 marzo 2023, appl. n. 21329/18, *J.A.* e *a.* c. *Italia*, paragrafi 58-67.

Nel caso *Camara* c. *Belgio*, la Corte ha analizzato la situazione di un richiedente protezione internazionale rimasto senza alloggio, nonostante una decisione definitiva che ordinava al Governo belga di fornirgli urgentemente alloggio e assistenza materiale. Nella sua sentenza, pronunciata nel luglio 2023, la Corte ha stabilito all'unanimità che il rifiuto delle autorità belghe di eseguire un'ordinanza del Tribunale volta a tutelare la dignità umana del richiedente asilo violava la sostanza stessa del diritto ad un giusto processo, sancito dall'art. 6 CEDU[110].

6. Ad esito di questa ricognizione giurisprudenziale sulle molteplici declinazioni che un concetto, vago e indeterminato, come quello di dignità umana è suscettibile di assumere, si può formulare qualche considerazione conclusiva.

Rispetto ad una semantica comunitaria della dignità umana che oscilla tra l'attribuzione alla stessa di una sua dimensione autonoma e la combinazione del valore dignitario con altri diritti, il metodo casistico che si è utilizzato sembra essere l'unico suscettibile di restituire alla dignità una sua concreta *vis* precettiva.

La curvatura multidimensionale del concetto di dignità – e forse l'impossibilità di definirne una nozione unitaria – implica una rilevante responsabilità da parte del giudice (nazionale ed internazionale) nel "governo" del caso concreto laddove gli si chieda di muoversi nel terreno "aperto" dei diritti fondamentali[111].

Con specifico riferimento alla fase attuale di "circolazione" tra giurisprudenze – che si traduce nella recezione "selettiva" di valori tra l'ordinamento UE e il sistema CEDU – la dignità umana conserva il ruolo di elemento unificante nell'affermazione della indivisibilità dei diritti umani secondo i nuovi bisogni degli esseri umani, come minimo comune denominatore a portata "universale".

Nella giurisprudenza comunitaria, se la relativa indeterminatezza della nozione di dignità umana la rende difficilmente giustiziabile in maniera "autonoma", al di là dei più o meno deboli richiami che non incidono sulla *ratio decidendi* del Giudice dell'Unione europea, l'associazione della dignità ad altri diritti e il suo bilanciamento con valori fondanti dell'ordinamento comunitario è suscettibile di consentire alla Corte di giustizia di "assolutizzarne" la tutela (caso *Aranyosi* e *Căldăraru*)[112].

Quanto alla giurisprudenza della Corte europea, essa (e prima ancora la Commissione) hanno fatto realmente della dignità "il fondamento e il motivo conduttore della CEDU".

---

[110] Corte EDU, sentenza del 18 luglio 2023, appl. n. 49255/22, paragrafi 119 e 121.

[111] V. R. Conti, *Scelte di vita o di morte. Il giudice* è *garante della dignità umana?*, 2019, Roma, p. 59.

[112] Sentenza *Pál Aranyosi* e *Căldăraru*, punto 85.

Conclusivamente, l'esame effettuato ha evidenziato che entrambe le Corti richiamano la dignità interpretandola alla luce dei valori fondamentali che ispirano entrambi i sistemi giuridici.

Risultano emergere elementi di convergenza nella giurisprudenza delle due Corti europee? Forse essi potrebbero essere rinvenuti nel riferimento alle norme della Convenzione europea che svolgono una funzione complementare "in assenza di standard minimi previsti dal diritto comunitario". Basti pensare, ad esempio, al richiamo alla giurisprudenza relativa all'art. 3 CEDU che si trova in alcune sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (*ML* c. *Generalstaatsanwaltschaft Brema* o *Aranyosi* e *Căldăraru*)[113] per quanto riguarda le condizioni di detenzione che garantiscono il rispetto dei diritti umani di un prigioniero.

Ma questi riferimenti "incrociati" – forieri di possibili feconde "contaminazioni" tra ordinamenti – hanno bisogno di ulteriori sviluppi, al fine di portare a compimento una vera e propria "rivoluzione della dignità"[114] e di consentirle di assurgere a elemento unificante nel "dialogo" tra la Corte EDU e la CGUE permettendo, parimenti, alla giurisprudenza di tali Corti di fornire un contributo significativo ad una più compiuta precisazione dei suoi contenuti normativi.

Abstract ENG

The Protection of Human Dignity with Regard to Respect for the Rights and Freedoms of Migrants in the Case Law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights

The aim of this work is to examine possible elements of convergence in the highly complex use of the concept of (human) dignity, particularly in light of the judicial practice of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights on migrants, in the so-called "dialogue" between the two European Courts. The work will analyze some jurisprudential trends in the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights on the issue of human dignity as the basis and source of respect for the rights and freedoms of migrants.

[113] Sentenza *Pál Aranyosi* e *Căldăraru*, punto 90; Sentenza della Corte di giustizia, del 25 luglio 2018, C-220/18 PPU, *ML*, punto 90.

[114] Cfr. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma, 2012, p. 183 ss.

Abstract ITA

La tutela della dignità umana con riferimento al rispetto dei diritti e delle libertà dei migranti nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte EDU

L'obiettivo di questo lavoro è quello di analizzare possibili elementi di convergenza nel ricorso (particolarmente complesso) alla nozione di dignità (umana), in particolare con riferimento alla prassi giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di migranti, nell'ambito del c.d. dialogo tra le due Corti europee. Lo scritto si soffermerà su alcune linee giurisprudenziali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo guardando alla dignità umana come base e fondamento del rispetto dei diritti e delle libertà dei migranti.

Keywords: human dignity, rights and freedoms of migrants, Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights.

Parole chiave: dignità umana, diritti e libertà dei migranti, Corte di giustizia dell'Unione europea, Corte europea dei diritti dell'uomo.

MARCELLO DI FILIPPO*

THE EVOLVING SCOPE OF THE *NON-REFOULEMENT* GUARANTEE UNDER HUMAN RIGHTS LAW AS A PREMISE FOR A FULLY-FLEDGED COMPLEMENTARY PROTECTION

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. Protection from removal in international law: the *non-refoulement* guarantee and the widening of its scope of application. – 2.1. The explicit recognition of the guarantee. – 2.2. The development of *non-refoulement* obligations on an interpretative level: the prohibition of torture and inhuman and degrading treatment. – 2.3. The right to life and its meaning in removal situations: from the risk of a death sentence to the focus on quality of life. – 2.4. The interpretative construction of a non-removal obligation for the protection of other human rights. – 3. Non-removal and its necessary corollary: The recognition of a protected status regulated by domestic law. – 3.1. A fully fledged human rights-based approach: the day after the respect of *non-refoulement* and the issue of the recognition of a formal status. – 3.2. Ambiguous indications from EU legislation and case law. – 4. Conclusions.

1. This chapter aims to give a contribution to the debate on the situation of the person protected from a prospective removal according to the *non-refoulement* guarantee: in particular, it focuses on the possibility to draw an additional obligation for the host State to grant a formal status, regularizing her/his stay and allowing the development of a dignified life.

In order to do so, this paper will first explore the relationship between established forms of international protection and the scope of application of the guarantee of *non-refoulement* deriving from international human rights law, with the aim of highlighting the extent to which the scope of the latter has widened over time, sometimes making the presence or absence of a persecuting agent in the country of origin irrelevant (section 2). This will allow for a critical analysis of the thesis according to which it is within the state's discretion to accompany the fulfilment of the *non-refoulement* obligation with the issuance of a form of domestic protection or a special residence permit: otherwise, it is our intention to demonstrate that mere tolerance of physical presence on the territory is not sufficient to fulfil international obligations, and that the host state is obliged to recognize a migratory status that includes a range of rights and opportunities consistent with the vulnerability underlying the configuration of the *non-refoulement* prohibition (section 3).

* Full Professor of International Law, coordinator of *Observatory on European Migration Law*, University of Pisa.

In the conclusions, it will be acknowledged that the thesis advanced here does not generally resolve the problems posed by displacement due to or influenced by factors (environmental events included) not entirely addressed by the current schemes of international protection, although it does make a contribution to strengthening the protections available for the most vulnerable ones (section 4).

2.1. In international law applicable to persons outside their own country, there are certain limits to removal by the host state.[1] The best known of these, and the one with the most interesting applications with regard to the topic under discussion here, is the principle or guarantee of *non-refoulement*. As a first approximation, this principle is characterised by prohibiting states from materially leading an individual to a territory where she/he would be exposed to serious risks to her/his person, or from engaging in conduct that actually obliges the individual to return to that territory.

In some cases, such prohibition is part of a treaty-based regime establishing a form of international protection, from which derive a series of rights inherent to the legal status of the beneficiary and, expressly or implicitly, the right to the issuance of a residence permit. This is the case with refugee law, which for EU Member States combines the Geneva Convention (in particular, see Article 33), its 1967 Additional Protocol and the provisions contained in the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter, TFEU) and numerous secondary legislation. Similar reasoning applies to subsidiary protection, introduced by Directive 2004/83/EC, subsequently replaced by Directive 2011/95/EU, the so-called Qualification Directive[2] (in particular, see Article 21).

In other cases, international law merely enshrines a prohibition of *refoulement* without, however, configuring an associated protection regime. This trend may be inferred from express provisions of human rights treaties, or from the interpretation of more general rules provided by the relevant specialized bodies.

As to the first aspect, some provisions contained in universal agreements of a thematic nature and in regional instruments of a thematic or generalist nature

[1] For an overview of the subject, see *ex multis* A.M. Calamia, *Ammissione ed allontanamento dello straniero*, Milano, 1980; M. Di Filippo, "L'allontanamento dell'individuo straniero", in A.M. Calamia, M. Gestri, M. Di Filippo, S. Marinai, F. Casolari, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 237 ff., pp. 245-262; T. Molnár, "Expulsion", in V. Chetail (ed.), *Elgar Concise Encyclopedia of Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2025, p. 142 ff. (therein further bibliographical references).

[2] Directive 2011/95/EU of 13 December 2011 on standards for the qualification of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. As of 12 June 2026, this Directive will be replaced by Regulation (EU) 2024/1347 of 14 May 2024 with the same title and subject matter. The definition of beneficiary of subsidiary protection keeps unaltered under the Regulation.

may be mentioned: Article 22(8) of the 1969 Inter-American Convention on Human Rights;[3] Article 3(1) of the 1984 UN Convention on Torture;[4] Article 14 of the 1985 Inter-American Convention on Torture;[5] Article 16 of the 2006 UN Convention on Enforced Disappearance;[6] Article 19(2) of the EU Charter of Fundamental Rights, adopted in Nice in 2000 and revised in Strasbourg in 2007.

2.2. The second trend mentioned above started from a broad interpretation of the obligation of states not to subject any individual to torture or inhuman or degrading treatment. Both the monitoring bodies of the European Convention on Human Rights (hereinafter, ECHR) and the Human Rights Committee established by the 1966 UN Covenant on Civil and Political Rights (hereinafter, Covenant) have inferred from the provisions containing these prohibitions (respectively, Article 3 ECHR and Article 7 Covenant) the prohibition for States to remove an individual to a country (even other than their own) where they are exposed to a serious risk of being subjected to torture, inhuman or degrading treatment or punishment by local authorities, or by private actors in the absence of adequate prevention and repression by the authorities. This broad interpretation of the ECHR and the Covenant provisions has been adopted with reference to various types of removal and has been justified on the basis of the non-derogable nature of the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment.[7]

It is also necessary to value those orientations of international bodies that have considered the guarantee of *non-refoulement* associated with the prohibition of torture to be relevant in the face of situations in which the authorities of the State of origin were not qualified as actors of the probable violations, or lacking in terms of specific positive obligations to prevent or repress injuries from private actors: rather, an objective situation of risk for access to essential rights and the general inability of local authorities to provide a minimum of protection was relevant due to the political, organisational, economic, and social context.

---

[3] Twenty-four states (of the 34 that are members of the Organization of American States) are bound by this treaty.

[4] The Convention currently has 175 states parties.

[5] The Convention has been in force since 28 February 1987 and currently binds 19 states (of the 34 that are members of the OAS).

[6] The Convention has been in force since 23 December 2010 and currently binds 77 states.

[7] For the interpretation of Article 7 ICCPR, see Human Rights Committee (hereinafter, HRC): *General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)*, adopted in 1992 and reproduced in UN Doc. HRI/HEN/1/Rev. 1 of 28 July 1994, p. 30 ff., para 9; *Chitat Ng v. Canada*, Communication No. 469/1991, Views of 7 January 1994, UN Doc. CCPR/C/49/D/469/1991 of 7 January 1994; *Cox v. Canada*, Communication No. 539/1993, Views of 9 December 1994, UN Doc. CCPR/C/52/D/539/1993 of 9 December 1994; *G.T. v. Australia*, Communication No. 706/1996, Views of 4 November 1997, UN Doc. CCPR/C/61/D/706/1996 of 4 November 1997.

In particular, it is worth recalling the jurisprudence of the European Court of Human Rights which – pursuant to Article 3 ECHR – excludes the possibility for the State of residence of the foreigner to expel individuals who risk receiving, in the State of residence, care inadequate to their serious state of health, or where the level of such care is significantly lower than in the State of residence. In its first judgments on the matter between 1997 and 2008, the Court adopted a rather restrictive standard of assessment.[8] Subsequently, in the 2016 *Paposhvili* case,[9] the Grand Chamber of the Strasbourg Court partially relaxed the rigidity of the previous approach, emphasising how Article 3 ECHR precludes the removal of a seriously ill person for whom there is an imminent risk of death or "a real risk, on account of the absence of appropriate treatment in the receiving country or the lack of access to such treatment, of being exposed to a serious, rapid and irreversible decline in their state of health resulting in intense suffering or to a significant reduction in life expectancy". It is remarkable that an applicant's claim under Article 3 is admissible also "where the source of the risk of proscribed treatment in the receiving country stems from factors which cannot engage either directly or indirectly the responsibility of the public authorities of that country".[10] This orientation was reiterated by the Grand Chamber in a ruling at the end of 2021.[11]

A similar stance was taken by the Inter-American Court of Human Rights[12], the UN Human Rights Committee[13] and the EU Court of Justice.[14]

---

[8] For early rulings on the subject, see ECtHR, *D. v. United Kingdom*, Appl. No. 30240/96, judgment of 2 May 1997; *Kossi Archil Amegnigan v. Netherlands*, Appl. No. 25629/04, decision of 25 November 2004; *Aoulmi v. France*, Appl. No. 50278/99, judgment of 17 January 2006; *N. v. United Kingdom,* Appl. No. 26565/05, judgment of 27 May 2008. The standard of proof required by the Court has been criticised in the doctrine as being too strict: see *inter alia* M. Scott, "Natural Disasters, Climate Change and *Non-Refoulement*: What Scope for Resisting Expulsion under Articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights?", in *International Journal of Refugee Law*, 26, 2014, p. 404 ff., p. 421.

[9] ECtHR, *Paposhvili v. Belgium*, Appl. No. 41738/10, judgment of 13 December 2016, especially paras 172-193. On this jurisprudential strand, see *ex multis*, N. Mavronicola, *Torture, Inhumanity and Degradation under Article 3 of the ECHR. Absolute Rights and Absolute Wrongs*, Oxford, 2021, pp. 176-183.

[10] *Paposhvili v. Belgium* case, para 175.

[11] ECtHR*, Savran v. Denmark* [GC], Appl. No. 57467/15, judgment of 7 December 2021. For a critical approach to the most recent developments in the jurisprudence of the European Court, see M. Ammer, M. Mayrhofer, "Cross-Border Disaster Displacement and *Non-Refoulement* under Article 3 of the ECHR: An Analysis of the European Union and Austria", in *International Journal of Refugee Law*, 2023, p. 322 ff., pp. 328-332.

[12] Inter-American Court of Human Rights (hereinafter, IACtHR), Advisory Opinion OC-21/14 of 19 August 2014, *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, para 229.

[13] HRC, *AHG v. Canada*, Communication No. 2091/2011, Views of 25 March 2015, UN Doc. CCPR/C/113/D/2091/2011 of 5 June 2015, para 10.4.

[14] See e.g. European Court of Justice (hereinafter, ECJ), Case C-353/16, 24.4.2018, *MP v. Secretary of State for the Home Department* [GS], paras 48-58; Case C-69/21, 22.11.2022, *X v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, paras 61-76.

In the face of systemic situations, which do not primarily concern the condition of people suffering from serious illnesses but are nevertheless likely to affect access to minimum conditions for a dignified life, the European Court of Human Rights has provided some interesting indications. In particular, in the 2011 *Sufi and Elmi* case, it admitted that a violation of Article 3 ECHR could result if an individual is removed to a compromised scenario due to persistent drought and the inability of the civilian population to meet their "most basic needs, such as food, hygiene and shelter".[15] However, where it is not possible to identify an active or omissive role of the state authorities in determining such a scenario (as was the case here), the Court took care to emphasise in an *obiter dictum* that this could only occur in "very exceptional cases", a test similar to that outlined in the earlier case law on the removal of persons suffering from serious illnesses. As mentioned above, the jurisprudence on health cases has evolved in an expansive sense since the *Paposhvili case* in 2016 (following the *Sufi and Elmi case*), arguably softening a potential reasoning on the application of Article 3 to severely environmentally compromised scenarios.[16]

In the absence of more recent case law, it seems interesting to recall the case law of the European Court of Human Rights and the EU Court of Justice on so-called "Dublin transfers".[17] Although dealing with a rather specific issue, both judicial bodies offers a useful test case for identifying situations in which the notion of "inhuman or degrading treatment" can be configured when, even in the absence of an activity intentionally directed to that end by the state authorities, there exist "situations of generalised flaws of domestic protection systems where a person finds themselves, irrespective of their wishes and personal choices, in a situation of extreme material poverty that does not allow them to meet their most basic needs, such as, *inter alia*, food, personal hygiene and a place to live, and that undermines their physical or mental health or puts them in a state of degradation incompatible with human dignity".[18] Dublin transfers also came to the attention of the UN Committee on Human Rights and the UN Committee against Torture: there, too, it was emphasised that the risk of exposing the individual to a state of "indigence and extreme precarity" or "hardship and destitution" gives rise to an obligation not to remove based on the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment.[19]

---

[15] ECtHR, *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, Appls. Nos. 8319/07 and 11449/07, judgment of 28 June 2011, paras 281-284.

[16] On this subject, see also the interesting considerations made by J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012, pp. 68-76.

[17] ECtHR, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Appl. No. 30696/09, judgment of 21 January 2011, paras 252- 263; ECJ, Joined cases C-411/10 & 493/10, 21.12.2011, *N.S. and Others*, paras 81 and 106.

[18] ECJ, Case C-163/17, 19.3.2019, *Jawo*, paras 82-93.

[19] HRC, *Jasin v. Denmark*, Communication No. 2360/2014, Views of 22 July 2015, UN Doc. CCPR/C/114/D/2360/2014, paras 8.8-8.9; Committee against Torture, *N.A. v. Switzerland*,

Moving from a similar perspective, the UN Committee against Torture has identified an obligation of non-removal additional to that explicitly enshrined in the relevant treaty, recalling the primary relevance of Article 14 on the right to full psycho-physical rehabilitation and relying on the right to health and the inadequacy of the rehabilitation system of the country of destination. Indeed, in General Comment No. 4 (2017), para 22 states that "States Parties should recognize that victims of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment suffer physical and psychological harm that may require sustained availability of and access to specialized rehabilitation services. Once such a state of health and need for treatment have been medically certified, they should not be removed by a State where adequate medical services for their rehabilitation are not available or guaranteed".[20] The scope of this guideline must not be overlooked, if we bear in mind that the UN Convention on Torture is quite rigid on the notion of torture to which any reasoning on the scope of the prohibition of *refoulement* laid down in Article 3(1) must be anchored: indeed, the involvement of a state actor and an intentional requirement are indispensable elements for the configuration of the offence prohibited by Article 1. By developing a *non-refoulement* obligation independent of the combined provisions of Article 1 and Article 3, the Committee shows how the safeguarding of essential human rights can overshadow the traditional view that the guarantee of *non-refoulement* is triggered only in the presence of an agent of persecution or serious harm in the country of destination.

Such interpretative directions can produce interesting consequences when state courts are called upon to deal with countries of origin with environmentally compromised scenarios.[21] In particular, a careful assessment of the vulnerability of an individual in a precarious state of health (because suffering from serious illness, or traumatised by past torture or other prohibited treatment) or otherwise fragile, coupled with consideration of the social, health *and* environmental context in the country of origin, can trigger the protection guaranteed by international instruments prohibiting torture and inhuman or degrading treatment.

2.3. In the case law of the European Court of Human Rights, the risk to the applicants' right to life has been taken into account in a number of rulings. Usually, the Court has examined removal cases involving the possibility of

Communication No. 1096/2021, Decision of 9 May 2024, UN Doc. CAT/C/79/D/1096/2021, paras 9.2-9.3.

[20] General Comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22, UN Doc. CAT/C/GC/4 of 4 September 2018; *Harun v. Switzerland*, Communication No. 758/2016, Decision of 8 February 2019, UN Doc. CAT/C/65/D/758/2016, paras 9.9-9.11.

[21] On this topic, see the overview of domestic case law analyzed in M. Di Filippo, "*Non-refoulement* for environmental migrants and recognition of a complementary protection: a contribution to the debate", forthcoming in *Peace & Security*, 2026, No. 14.

being subjected to capital punishment, developing a joint analysis of the guarantee offered by both Article 2 and Article 3 ECHR.[22] However, there was no shortage of cases in which it turned its attention to scenarios in which the applicant complained about the possibility of being a victim of extra-judicial killings in the country of destination, in the context of negligence on the part of the local authorities in providing protection,[23] or to situations in which the practical consequences of rejection at the border seriously endangered the survival of the individuals involved.[24] It is clear that the Court is concerned with guaranteeing what it considers to be the essential core of the right not to be arbitrarily deprived of life.

With regard to the substantive content of this primary right, the Strasbourg judges have – albeit with some caution – configured positive obligations in terms of protecting the lives of individuals in the face of risks arising from disasters or environmentally compromised scenarios, even though this has been the case in disputes not concerning removal to another country.[25] Nevertheless, it is well known that the Court tends to examine environmental or industrial issues from the point of view of possible interference with Article 8 ECHR.[26]

The recent litigation brought before the Strasbourg Court on environmental matters has so far provided limited indications, considering the circumscribed attention given to a potential expansive reading of the right to life in the face of the appellants' attempt to link Article 2 ECHR to the failure to adopt sufficient measures to combat climate change, in line with the commitments undertaken at the international level (in particular, through the ratification of the 2015 Paris Agreement) by numerous States Parties to the Convention. In fact, the Court, in the Grand Chamber's formation, declared two appeals inadmissible without examining in depth the grounds of appeal,[27] while in the only judgment adopted - in which, moreover, the defendant State was condemned - the attention paid to Article 2 was somewhat limited since the

[22] See e.g. ECtHR, *F.G. v. Sweden*, Appl. No. 43611/11, judgment of 23 March 2016, paras 110-127.

[23] ECtHR, *Shamayev and Others v. Georgia and Russia*, Appl. No. 36378/02, judgment of 12 April 2005, paras 369-372.

[24] ECtHR, *A.R.E. v. Greece*, Appl. No. 15783/21, judgment of 7 January 2025, paras 292-301.

[25] For a number of cases in which a violation of Article 2 has been established, see ECtHR, *Budayeva and Others v. Russia*, Appls. Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, judgment of 20 March 2008 (landslides due to heavy and intense rainfall); Özel *and Others v. Turkey*, Appls. Nos. 14350/05, 15245/05 and 16051/05, judgment of 17 November 2015 (earthquake). For references to a number of inadmissibility decisions in the same matter, see European Court of Human Rights, Press Service, *Environment and the European Convention on Human Rights*, Factsheet, April 2024, pp. 1-4, available online.

[26] See, *inter alia*, ECtHR, *Hatton and Others v. the United Kingdom*, Appl. No. 36022/97, judgment of 2 October 2001; *Hardy and Maile v. the United Kingdom*, Appl. No. 31965/07, judgment of 14 February 2012; *Flamenbaum and Others v. France*, Appls. Nos. 3675/04 and 23264/04, judgment of 13 December 2012. It should be noted that even this scenario is unrelated to the removal of aliens.

[27] See ECtHR, *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others*, Appl. No. 39371/20, decision of 9 April 2024, *Carême v. France*, Appl. No. 7189/21, decision of 9 April 2024.

judges considered admissible only the grounds of appeal presented by an association (and not by individual persons) and focused their attention on Article 8, considering it to have been violated in this case by the Swiss authorities.[28] Moreover, it must be emphasised that in the passages devoted to the right to life, the Court maintained its basic approach regarding the notion of life as a (mere) living existence, and not as a dignified life.[29]

Having said that, it is interesting to note a slightly later judgment on the chronical situation of the so-called "Terra dei Fuochi": here the Strasbourg judges examined first of all the violations of the right to life under Article 2 ECHR of persons who had died or become seriously ill in a situation of serious environmental degradation caused by extensive and prolonged contamination of water, air and soil. The Court found a blatant and prolonged breach by the Italian authorities of their positive obligations to protect the right to life and a failure to apply the precautionary principle with respect to the repercussions of such degradation on human health.[30] It should not be forgotten, moreover, that this judgement concerns a dispute where no cases of expulsion were at issue. While future developments in the Court's case law cannot be ruled out, it must be noted that at the time of writing it only seems possible to envisage a prohibition of removal to highly polluted contexts that pose serious risks to the lives of individuals in respect of which the local authorities are unable to adopt adequate protection measures. At the same time, it must be admitted that it does not seem easy to configure such an obligation towards states that are unable or unwilling to ensure minimum standards to safeguard the right to a dignified life, whether for inadequate implementation of programmes to combat climate change or for other reasons.

A perspective that is undoubtedly more interesting is the one revealed by the evolutionary interpretation of the right to life advanced by the most attentive doctrine[31] and advocated by other bodies specialised in the protection of human rights, which tends to emphasise that the protected legal interest does not end with the mere existence in life but embraces the enjoyment of minimum living conditions, capable of connoting a qualitative element of dignity to the life course of individuals. This expansive vision of the right to life

[28] See ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, Appl. No. 53600/20, judgment of 9 April 2024, paras 536-574.

[29] *Ibid.*, paras 506-513.

[30] See ECtHR, *Cannavacciuolo and others v. Italy*, Appls. Nos. 51567/14, 39742/14, 74208/14, 21215/15, judgment of 30 January 2025, paras 390-391.

[31] See, e.g., E. Decaux, "Le droit à la vie et le droit à une alimentation suffisante", in C. Tomuschat, E. Lagrange, S. Oeter (eds.), *The Right to Life*, Leiden, 2010, p. 317 ff.; J. McAdam, *Climate Change*, supra fn. 16, p. 56 (where cases discussed in the state jurisprudence of Bangladesh, Bostwana, India and Pakistan are also recalled: see p. 63); G. Sciaccaluga, *International Law and the Protection of "Climate Refugees*", Cham, 2020, p. 161.

was first advanced at the regional level, both inter-American and African.[32] Subsequently, the UN Human Rights Committee made it its own, emphasising – in particular, in General Comment No. 36 of 2018 – how the right to life includes the right to live in dignified conditions and to be preserved from acts or omissions that could result in one's premature death. Access to essential goods such as water and food and to a healthy environment is part of the notion of a dignified life.[33]

Based on these statements of principle, the Committee drew further consequences in the well-known *Teitiota* case, which dealt with the relevance – for the applicability of the guarantee of *non-refoulement* – of sea-level rise and its impact on the archipelagic state of Kiribati. The Committee clarified that in extreme cases of compromised living standards in the country of origin due to climatic events (whether unforeseen or progressive but unstoppable), the host state must refrain from sending a person to that country if it does not want to incur a violation of the individual's right to life.[34]

Despite the fact that on the merits the Committee concluded that the violation *still* did not exist and adopted an evidentiary standard judged by the doctrine to be excessively strict, the decision has many interesting insights.[35] Furthermore, the line of reasoning elaborated by the Committee has recently received an authoritative endorsement by the International Court of Justice, in the opinion

---

[32] See IACtHR, *Kawas Fernández v. Honduras*, Series C No. 196, judgment of 3 April 2009, para 148; Consultative Opinion no. OC-23/17 of 15 November 2017, *Environment and human rights*, para 47. See also African Commission on Human and Peoples' Rights, *General Comment No. 3 on the African Charter on Human and Peoples' Rights: The Right to Life (article 4)*, 2015, para 3; African Court on Human and Peoples' Rights, *Ligue Ivoirienne des droits de l'homme v. Côte d'Ivoire*, case No. 041/2016, judgment of 5 September 2023, para 141. On the state level, it deserves to be mentioned Supreme Court of Cyprus (justice G.M. Pikis), *Community of Pyrga and Others v. Republic of Cyprus and Others*, case No. 671/1991, interim decision of 7 November 1991, in *Cyprus Law Reports*, 1991, p. 3498 ff., paras 9, 10, 15, 16.

[33] HRC, *General Comment No. 36: Article 6 (Right to Life)*, UN Doc. CCPR/C/GC/35 of 3 September 2019, paras 26 and 62. For the application of this interpretive construction in two concrete cases, see HRC, *Norma Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, Communication No. 2751/2016, Views of 25 July 2019, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, para 7.3; *Daniel Billy et al. v. Australia (Torres Strait Islands case),* Communication No. 3624/2019, Views of 21 July 2022, UN Doc. CCPR/C/135/D/3624/2019, paras 8.3-8.8.

[34] HRC, *Teitiota v. New Zealand,* Communication No. 2728/2016, Views of 24 October 2019, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016, paras 9.6-9.13.

[35] See *inter alia* A. Maneggia, "*Non-refoulement* of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or Responsibility to Protect? The Teitiota Case before the Human Rights Committee", in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 635 ff.; J. McAdam, "Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of *Non- refoulement*", in *American Journal of International Law*, 2020, p. 708 ff.; E. Sommario, "When Climate Change and Human Rights Meet: A Brief Comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota Decision", in *Questions of International Law*, 2021, p. 51 ff.; S. Villani, "Reflections on human rights law as a suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration", in *Diritto, Immigrazione. Cittadinanza*, 2/2021, p. 2 ff.; A. Del Guercio, "An integrated *governance* of human mobility in the context of climate change. Spunti di riflessione a partire dalla decisione Teitiota del Comitato dei diritti umani", in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 1/2022, p. 334 ff.

on the obligations of States in respect of climate change, delivered on 23 July 2025.[36] As aptly underlined,[37] in the ICJ's opinion the cautiousness showed by the Committee in employing a sort of *not yet* assumption (contestably leading some commentators and domestic authorities, even judicial, to require an highly demanding "imminence test")[38] is abandoned by the Court, when it clearly states that "States *have* obligations under the principle of *non-refoulement* where there are *substantial grounds* for believing that there is a *real risk* of irreparable harm to the right to life in breach of Article 6 of the ICCPR if individuals are returned to their country of origin" (emphasis added).[39] Moreover, and perhaps more substantially, the Court quotes a passage of the HRC's General Comment No. 36, whereas the right to life is declined as embracing a life with dignity.[40]

2.4. In view of the reasoning followed by the European Court and other specialised bodies to derive a guarantee of *non-refoulement*, it is legitimate to infer its reproducibility with regard to other provisions expressly configured as non-derogable. With regard to the UN Covenant on Civil and Political Rights, one thinks of the right not to be subjected to slavery or forced labour (Article 8),[41] the prohibition of imprisonment for debt (Article 11); the prohibition of retroactivity of criminal law and penalties (Article 15); the right to legal personality (Article 16).

In the same vein, in a number of decisions since 2011, the Committee overseeing compliance with the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women has stated that this treaty – despite the absence of an express provision to this effect – implicitly imposes an obligation not to remove a person where there is a real, personal and foreseeable risk of suffering serious forms of gender-based violence.[42] Similarly in 2024 the Committee on the Elimination of Racial Discrimination and the Committee

[36] See International Court of Justice, Advisory Opinion of 23 July 2025, *Obligations of States in respect of Climate Change*, paras 377-378.

[37] See M. Scheinin, "Right to Life in the ICJ Advisory Opinion on Climate Change", in *EJIL-Talk*, 12 September 2025, available online; L. Riemer, "A Single Paragraph's Promise: The ICJ's Advisory Opinion on Climate Change and the Understated Question of Human Displacement", in *VerfBlog*, 26 July 2025, available online.

[38] See M. Foster, J. McAdam, "Analysis of 'imminence' in international protection claims: Teitiota v New Zealand and beyond", in *International and Comparative Law Quarterly*, 2022, p. 975 ff., esp. pp. 980-982.

[39] See International Court of Justice, Advisory Opinion of 23 July 2025, para 378.

[40] *Ibid.*, para 377.

[41] For a case concerning the similar Article 4 ECHR, see ECtHR, *M.O. v. Switzerland*, Appl. No. 41282/16, judgment of 20 June 2017, paras 87-93.

[42] See, e.g., *M.E.N. v. Denmark*, Communication No. 35/2011, Decision of 26 July 2013, UN Doc. CEDAW/C/55/D/35/2011; *N. v. Netherlands*, Communication No. 39/2012, Decision of 17 February 2014, UN Doc. CEDAW/C/57/D/39/2012; *Y.W. v. Denmark*, Communication No. 51/2013, Decision of 2 March 2015, UN Doc. CEDAW/C/60/D/51/2013; *T.M. v. Denmark*, Communication No. 161/2020, Decision of 31 May 2024, UN Doc. CEDAW/C/88/D/161/2020.

on Persons with Disabilities considered admissible complaints which derived an obligation not to expel to a State where there was a serious risk of suffering a serious violation of essential rights protected by the respective treaties.[43]

A further applicative development concerns the possibility of framing a prohibition of removal to protect rights that are not in themselves configured as non-derogable in the relevant treaty provisions but nevertheless contain a core content that embodies inalienable values in the context of the treaty system in which they are included. Thus, the European Court of Human Rights considered inadmissible a removal to a State where there was a risk of arbitrary deprivation of personal liberty (protected by Article 5 ECHR) in the absence of any judicial review or well-founded grounds: such conduct was considered contrary to the essential core of the right to personal liberty considered inalienable[44] even in situations of national emergency.[45] The specialised bodies of the UN human rights system have long adopted a similar approach.[46]

This interpretative approach may be open to further developments, consistent with its rationale of safeguarding essential rights (or components thereof). In particular, it can provide a key to interpreting the configurability of non-removal obligations intended to safeguard access to and enjoyment of rights of an economic, social or cultural nature. In doctrine and international practice it is evident how these rights, especially in terms of the recognition technique pursued in the relevant treaty instruments (different from classical rights of a liberal matrix), are not generally configurable as prerogatives

---

[43] See Committee on Racial Discrimination, *U.I. and G.I. v. Switzerland*, Communication No. 74/2021, Opinion of 26 April 2024, UN Doc. CERD/C/112/D/74/2021, paras 3.1-3.2, 7.3-7.9, 8-9 (this case concerned the rights set forth in Article 5(b) and (e)(iv)); Committee on Persons with Disabilities, *F.I.J. v. Sweden*, Communication No. 104/2023, Views of 29 August 2024, UN Doc. CRPD/C/31/D/104/2023, para 6.2 (this case concerned the rights set forth in Articles 24, 25, 26, 28). Lately, in 2025 the Committee on Persons with Disabilities decided on the merits in favour of the author of a communication in a deportation case: see *N.I. (represented by the Swedish Refugee Law Centre) v. Sweden*, Communication No. 64/2019, Views of 19 March 2025, para 11.

[44] See e.g. ECtHR, *Othman (Abu Qatada) v. United Kingdom*; and *Husayn (Abu Zubaydah) v. Poland*, Appl. No. 7511/13, judgment of 24 July 2014.

[45] See ECtHR, *Şahin Alpay v. Turkey*, Appl. No. 16538/17, judgment of 20 March 2018, paragraphs 101-103 and 116-119.

[46] See HRC, *General Comment No. 29. States of Emergency (Article 4)*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 of 31 August 2001, paras 11-13; Human Rights Council – Working Group on Arbitrary Detention, *Deliberation No. 9. Definition and scope of arbitrary deprivation of liberty under customary international law*, UN Doc. A/HRC/22/44 of 24 December 2012, p. 16 ff.

A similar reading has been followed by the Strasbourg Court for the right to a fair trial in criminal matters (based on Article 6 ECHR) in the face of a serious risk that the individual will suffer a 'flagrant denial of justice' in the country of destination, such as in cases of total denial of defense rights or the use of statements obtained through torture: see e.g. ECtHR, *Harkins v. United Kingdom*, Appl. No. 71537/14, decision of 15 June 2017, paras 62-66. Although occasionally, the UN Human Rights Committee has declared admissible communicating alleging the risk of violation of essential aspects of the right to a fair trial, as set out in Article 14(1) and (3) of the Covenant on Civil and Political Rights: see HRC, *A.R.J. v. Australia*, Communication No. 692/1996, Views of 28 July 1997, UN Doc. CCPR/C/60/D/692/1996, paras 6.6 and 6.15.

immediately demandable from one or more States, since they are rather progressive rights that require a wide range of measures and programs on the part of the public authorities, which in turn entails the availability of adequate economic and organisational resources. Nevertheless, we can identify a number of aspects on which a widespread consensus now appears to be consolidated in terms of their qualification as essential components of a minimum statute of dignity of the person and qualifiable as 'immediate obligations of result'.[47] It is no coincidence that some of these basic elements find a positive *echo* in the evolutionary interpretation of classical (and stronger) rights, such as the right to (dignified) life and the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment, as demonstrated above (*supra*, paras. 2.2-2.3).

Thus, we could identify this minimum core in the right to drinking water and food (in particular food essential for subsistence and survival);[48] access to essential health care[49] and decent housing.[50]

With particular regard to children and their best interests, in the context of the 1989 UN Convention on the Rights of the Child we can identify at least

[47] The expression is borrowed from R. Pisillo Mazzeschi, *International Human Rights Law. Theory and Practice*, Cham, 2021, p. 148. This conceptual framing appears consistent with the position long formulated by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights regarding the minimum essential levels of access to the rights guaranteed in the relevant Covenant: see *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*, 1990, para 10. See also Inter-American Court of Human Rights, *Poblete Vilches and Others v. Chile*, judgment of 8 March 2018, paras 104 and 134 (on the "provision of immediate and basic measures" for the effective protection of the right to health). For an interesting discussion of the application of the concept of refugee to persons fleeing a situation of severe deprivation of economic and social rights, based on the configurability of "key duties of an immediate nature, grounded on the core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights enunciated in the ICESCR", see M. Foster, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights. Refugee from Deprivation*, Cambridge, 2007, pp. 278-284. For a discussion of the topic from the perspective of complementary protection, see also G. Sciaccaluga, *International Law*, supra fn. 31, pp. 169-174 and 179-180.

[48] See, for example, Article 11 UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; Article 27 Convention on the Right of the Child; Article 14(2)(h) Convention against Discrimination against Women; Article 28(2)(a) Convention on the Rights of Persons with Disabilities; General Comment Nos. 12 (1999) and 15 (2002) of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. In doctrine, see *ex multis* E. Decaux, "Le droit à la vie", supra fn. 31, p. 317 ff.; F. Palombino, *Il diritto all'acqua. Una prospettiva internazionalistica*, Firenze, 2017, pp. 82-84; C. Focarelli, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013, pp. 211-215; R. Pisillo Mazzeschi, *International*, supra fn. 47, pp. 315 and 319.

[49] See, for example, Article 12 UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; Article 12 Convention against Discrimination against Women; Article 24 Convention on the Right of the Child; Article 11 European Social Charter; Article 35 EU Charter of Fundamental Rights; General Comment No. 14 (2000) of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. In doctrine*, see ex multis* R. Pisillo Mazzeschi. *International*, supra fn. 47, p. 327.

[50] See, for example, Article 11 UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; Article 14(2) Convention against Discrimination against Women; Article 27(3) Convention on the Rights of the Child; Article 28(2)(d) Convention on the Rights of Persons with Disabilities; Article 31 Revised European Social Charter; General Comment No. 4 (1991) of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. In doctrine*, see ex multis* C. Focarelli, *La persona umana International*, supra fn. 48, pp. 216-217; R. Pisillo Mazzeschi, *International*, supra fn. 47, pp. 320-323 (albeit in rather cautious terms).

the following rights as protected by the *non-refoulement* guarantee:[51] the right to life and to one's own development (Article 6); the right not to be subjected to torture, inhuman or degrading treatment or arbitrary deprivation of liberty (Article 36); the right not to be subjected to physical or psychological violence, ill-treatment and abuse (including sexual abuse: see Articles 19 and 34); the right to health and psycho-physical development, including access to food (Article 24), with special attention to children with disabilities (Article 23); the right to education, with special attention to primary and free education (Article 28, to be read in conjunction with Article 13 of the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights);[52] the right not to be subjected to forced recruitment (Article 38, to be read in conjunction with Articles 3-4 of the Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict).

To conclude this brief review, we must turn our attention to the state of the debate on the configurability of a human right to a healthy environment. This is a subject that is undergoing interesting developments,[53] ranging from the launching of strategic litigation before international specialized bodies[54] or state courts, to the formal recognition of this right in regional treaty regimes[55]

---

[51] See Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, UN Doc. CRC/GC/2005/6 of 1 September 2005, paras 26-28; Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – Committee on the Rights of the Child, *Joint General Comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration*, UN Doc. CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22 of 16 November 2017, paras 45-46; Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change*, UN Doc. CRC/C/GC/26 of 22 August 2023, paras 50 and 103. See also IACtHR, Advisory Opinion OC-21/14, *Rights and guarantees of children in the context of migration and/or in need of international protection*, 19 August 2014, para 229.

[52] As emphasised in the General Comment No. 3 (1990) of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, free access to primary education is a minimum essential obligation of the State. The European Court of Human Rights is of the same opinion, giving its interpretation of Article 2 Protocol ECHR No. 1: *Timishev v. Russia*, Appls. Nos. 55762/00 and 55974/00, judgment of 13 December 2005, para 64. The view is shared in doctrine: see, for example, A. Saccucci, "Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani", in R. Pisillo Mazzeschi, P. Pustorino, A. Viviani (a cura di), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, 2010, p. 297 ff., pp. 309-310.

[53] For an introductory overview, see *ex multis* R. Pisillo Mazzeschi, *International*, supra fn. 47, pp. 393-397; P. Pustorino, *Tutela internazionale dei diritti umani*, Bari, 2022, pp. 259- 262.

[54] See e.g. the litigation initiated at the European Court of Human Rights, on which *supra* section 2.3 and footnotes nos. 27-28. See also the five communications filed 2019 with the UN Committee on the Rights of the Child, which were declared inadmissible for failure to exhaust domestic remedies: see e.g. Committee on the Rights of the Child, *Chiara Sacchi and Others v. Argentina*, Communication No. 104/2019, Decision of 22 September 2021, UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019.

[55] See Article 24 African Charter on Human and Peoples' Rights of 1981 ("All peoples shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development"); Article 11 Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Field of Economic, Social and Cultural Rights of 1988 ("1. Everyone shall have the right to live in a healthy environment (…). The States Parties shall promote the protection, preservation, and improvement of the environment").

or in soft law acts of universal scope.[56] Finally, two prestigious international judicial institutions have delivered advisory opinions to clarify the scope of human rights in the environmental field.[57] In the economy of the present discussion, it seems possible to affirm that - even accepting the idea that an autonomous human right to a healthy environment exists - a guarantee of non-removal to protect it could only be based on its essential or basic contents, already protected by the evolutionary reading of international provisions described in the present and previous paragraphs (*supra*, sections 2.2-2.3).

3.1. If complying with the obligation of non-removal is important, it is equally relevant to raise the question of what happens to the individuals afterwards, from the point of view of their legal status. On this point, it should be noted that international practice highlights a strong reluctance by States to accept that a ban on removal implies an obligation to grant asylum, especially if meant as the legal duty to recognize to the individual a formal right to a (at least temporary) residence.[58] This explains why some official documents – adopted in the UN context and focused on the promotion of virtuous attitudes on the part of states with regard to hypotheses outside the Geneva Convention – seem to imply that the attribution of a complementary protection status, contextual to the non-removal, is not the result of an international legal obligation but at most of an obligation deriving from state provisions

---

[56] See Un Human Rights Council, Resolution No. 48/13 of 8 October 2021, qualifying "the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment as a human right"; Un General Assembly, Resolution No. 76/300 of 28 July 2022, in identical terms.

[57] See IACtHR, *Request for an Advisory Opinion submitted by Chile and Colombia on 9 January 2023* (especially the last question addressed to the Court, at p. 13 of the request). The Opinion has been adopted on 29 May 2025 and confirms the perspective here advanced: see IACtHR, Opinion No. OC-32/25 of 29 May 2025, *Climate emergency and human rights*, especially paras 414-434.

See also UN GA, Resolution A/RES/77/276 of 29 March 2023, *requesting the International Court of Justice for an opinion on the obligations of states with respect to climate change*. The line of reasoning here proposed finds confirmation in the International Court of Justice's Opinion delivered on 23 July 2025 (see paras 377-393). Quoting the Court, "a clean, healthy and sustainable environment is a precondition for the enjoyment of many human rights, such as the right to life, the right to health and the right to an adequate standard of living, including access to water, food and housing. The right to a clean, healthy and sustainable environment results from the interdependence between human rights and the protection of the environment. Consequently, in so far as States parties to human rights treaties are required to guarantee the effective enjoyment of such rights, it is difficult to see how these obligations can be fulfilled without at the same time ensuring the protection of the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right. The human right to a clean, healthy and sustainable environment is therefore inherent in the enjoyment of other human rights. The Court thus concludes that, under international law, the human right to a clean, healthy and sustainable environment is essential for the enjoyment of other human rights".

[58] See the overview offered by G. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford, 2021, 4th ed., pp. 400-416. This assumption finds a wide recognition in the ECtHR's case law too: see, *inter alia*, M.B. Dembour, *When Humans Become Migrants: Study of the European Court of Human Rights with an Inter-American Counterpoint*, Oxford, 2015, pp. 442-481; D. Ginés Martín, *When Deportation Fails: Non-Removable Migrants in the European Union*, Oxford, 2025, pp. 42-43.

(where they exist)[59] or an assessment of political opportunity.[60] This option is widely recommended and actually realised in state practice, entrusted now to temporary measures, now to humanitarian or compassionate schemes already provided for in national law. However, the background to this practice seems to be the view that cases of non-removal that do not fall under the Geneva Convention or subsidiary protection can give rise to an indistinct and residual group of reasons for granting, on a *discretionary* basis, a residence permit for compassionate or humanitarian grounds.

It must be admitted that the panorama of statuses recognised at state level in addition to internationally regulated ones is quite varied. In some cases, it is easy to find a connection with international *non-refoulement* obligations, while in other cases there are schemes left to state discretion in which, however, hypotheses of binding admission to the territory coexist with others that are merely optional, actually based on a discretionary choice of the state authorities.[61] The focus here is on cases where non-removal is the direct consequence of the implementation of an international obligation aimed at protecting a person's essential human rights and dignity.[62] Well, anyone familiar with the context in which foreigners in an irregular or precarious legal situation find themselves knows well that without documents and legal guarantees regarding rights and possibilities for social integration (e.g. access to the labour market) people see the very possibility of developing a dignified life compromised. For people merely tolerated on the national territory and lacking a formal status, access to essential health or social services, even where provided for, or to basic education for minors certainly cannot represent a minimum legal framework to allow a dignified life.

In order to ensure real and not illusory protection of a person's dignity, tolerance on national territory must be accompanied by a legal status that is appropriate to allow the person's full development, which therefore includes

---

[59] See Executive Committee of the High Commissioner's Programme (Standing Committee), *Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, doc. EC/55/SC/CRP.16, 2 June 2005, p. 6, paras 21-22.

[60] See UNHCR*, Note on "Climate change impacts and cross-border displacement: International refugee law and UNHCR's mandate"*, points 1.2, 1.3, 1.4 and 2.2. A similar approach seems to be inferred from some guidance documents developed in the Latin American context: see Nansen Initiative, *A Guide to effective practices for Regional Conference on Migration Member Countries: Protection for persons moving across borders in the context of disasters*, San José, November 2016, pp. 13-15; Conferencia Suramericana sobre Migraciónes, *Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural*, Buenos Aires-Geneva, 2018, pp. 33-35.

[61] See for instance R. Mandal, *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")*, doc. PPLA/ 2005/02, UNHCR – Division of International Protection, Geneva, June 2005; European Migration Network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway. EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019*, May 2020.

[62] Different considerations from those made in the text could be elaborated with regard to individuals who cannot be removed for practical reasons, resulting from the non-cooperation of the individual or her/his state of origin.

access to the labour market, to health and social services that are not limited to a minimum core, to financial services, and to education and vocational training levels beyond the primary ones. It seems illogical that the host state may not expose a person to a serious risk by transferring them to the country of origin but may instead leave them without an appropriate legal status on its territory. By failing to take proper account of the special situation of persons who cannot be removed under the principle of *non-refoulement* – a situation analogous to that of beneficiaries of international protection in the strict sense – the host State risks carrying out *in situ* the infringement of Article 3 ECHR (*id est*, inhuman and degrading treatment) or similar international obligations, which was prevented by not carrying out removal.[63] The European jurisprudence on cases of removal of non-returnable persons[64] or subjected to a Dublin transfer[65] reminds us of this: borrowing the language employed by the European Court of Justice itself, if States are obliged to prevent situations where a person finds themselves in a state of degradation incompatible with human dignity, how can this be achieved if they are faced with periods of long-term uncertainty that deprive them of any agency to provide for themselves, and they rely only on the limited protection under human rights law?[66] The violation of basic human rights, the same guaranteed by the applicable provision preventing removal, is much more than a remote risk. As emphasised in numerous international documents,[67] the simple tolerance of the

[63] See J. McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford, 2007, pp. 204-208; M.B. Dembour, *When Humans Become Migrants*, supra fn. 58, pp. 442-446. From this point of view, the assertion that state measures of a humanitarian nature on admission and stay for persons not eligible for international protection in the strict sense "do not derive from international law and are usually discretionary" appears highly objectionable: thus W. Kälin, N. Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, Geneva, 2012, p. 23 (see also p. 43).

[64] See ECJ, Case C-352/23, 12.9.2024, *LF (Changu)*, paras 74-75.

[65] See ECJ, *Jawo* case, paras 82-93.

[66] See D. Acosta Arcarazo, "The Charter, Detention and Possible Regularization of Migrants in an Irregular Situation under the Returns Directive: Mahdi", in *Common Market Law Review*, 2015, p. 1361 ff., p. 1377.

[67] See Committee against Torture, *Aemei et al. v. Switzerland*, Communication No. 34/1995, Views of 9 May 1997, UN Doc. CAT/C/18/D/34/1995, para 11; UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Platform on Disaster Displacement, *The slow onset effects of climate change and human rights protection for crossborder migrants*, UN Doc A/HRC/37/CRP.4, 22 March 2018, para 61; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child and Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Joint Statement on human rights and climate change*, 14 May 2020, UN Doc. HRI/2019/1, paras 14-15; Executive Committee of the High Commissioner's Programme (Standing Committee), *Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime*, UN Doc. EC/50/SC/CRP.18, 9 June 2000, paras 13-19; Governments of the Countries of Latin America and the Caribbean, *Chile Plan of Action 2024-2034. A Framework for Cooperation and Regional Solidarity to Strengthen Protection and Inclusive Solutions for Refugees, Displaced and Stateless Persons, and Implementation of the Global Compact on Refugees in Latin America and the Caribbean*, 12 December 2024, p. 6 (esp. para 3, lett. a-d).

presence on the national territory translates, in fact, into a legal limbo that does not seem adequate to guarantee respect for the aforementioned rights.

It is no coincidence that – even taking inspiration by the indications coming from several domestic legal orders – the most attentive doctrine has highlighted that protection of the right to a dignified life and access to essential rights can only be obtained by recognising a status similar to that of refugee[68] or by otherwise granting a right to reside, there being no reasonable grounds to differentiate the holder of a form of international protection and the beneficiary of a *non-refoulement* obligation based on human rights law.[69]

Going even further, the absence of a certain and adequate legal status raises a question of unreasonable disparity of treatment (i.e., discrimination) with other non-removable individuals who are beneficiaries of one of the traditional statuses, as is underlined in legal writings[70] and case law.[71]

In light of what has been observed, it seems plausible to affirm that where an obligation of *non-refoulement* is explicitly or implicitly associated with the full protection of basic human rights enshrined in one or more treaty provisions, a good faith implementation of the same obligation (and, therefore, of the essential human rights protected by it) requires the fulfillment of an additional obligation of a positive nature, consisting in recognizing the individual

---

[68] To this view, see J. McAdam, *Complementary Protection*, supra fn. 63, pp. 197-255; Id., "Complementary Protection", in C. Costello, M. Foster, J. McAdam (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021, p. 661 ff., pp. 662-663.

[69] See N. Blake, R. Husain, *Immigration, Asylum and Human Rights*, Oxford, 2003, p. 105; P. Morozzo Della Rocca, "Inespellibilità e regolarizzazione dello straniero presente sul territorio nazionale", in P. Morozzo Della Rocca (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza*, Torino, 2008, p. 174 ff., esp. pp. 174-179; D. Acosta Arcarazo, "The Charter", supra fn. 66, pp. 1375-1377; M. Benvenuti, "Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2019, p. 1 ff., p. 18; J. Bast, F. Von Harbou, J. Wessels, *Human Rights Challenges to European Migration Policy. The REMAP Study*, Baden-Baden, 2022, 2nd rev. ed., pp. 201-202; M. Wewerinke-Singh, M. Antoniadis, "Climate Displacement and the Right to Mental Health", in S. Behrman, A. Kent (eds.), *Climate Refugees: Global, Local and Critical Approaches*, Cambridge, 2022, p. 165; K.F. Hinterberger, *Regularisations of Irregularly Staying Migrants in the EU. A Comparative Legal Analysis of Austria, Germany and Spain*, Baden-Baned, 2023, pp. 102-108; M. Di Filippo, "Garanzia di *non-refoulement* per i migranti ambientali e riconoscimento della protezione complementare: un contributo al dibattito", in F. Amato, V. Carofalo, A. Del Guercio, A. Fazzini, V. Grado, E.A. Imparato, A. Liguori (eds.), *Climate change, human rights and international migration*, Napoli, 2025, p. 169 ff.

[70] To this view, see J. McAdam, *Complementary Protection*, supra fn. 63, pp. 219-223; R. Mandal, *Protection Mechanisms*, supra fn. 61, pp. 55-56.

[71] It is interesting to recall that the Austrian Constitutional Court, having to rule on the choice of the national legislator to grant subsidiary protection status to persons exposed to serious risks in the country of origin in the absence of an agent of persecution (a choice not in accordance with EU law, if one considers the view expressed by the EU Court of Justice, Case C-542/13, 18.12.2014, *M'Bodj*, paras 33, 43 and 44), has underlined how the constitutional principle of equal treatment between foreigners in comparable conditions precludes the failure to recognise subsidiary protection in the event that the risk of violation of Article 3 ECHR does not originate from a public or private actor located in the country of origin: see *Verfassungsgerichtshof*, judgement of 4 December 2019, case No. E1199/2019, part II, paras 1-2; judgement of 12 December 2019, case No. E1170/2019, part II, paras 1-2.

a regular status that allows them to enjoy a dignified life. This author is aware of the fact that the same configuration of this positive obligation stands against an international practice and debate generally inclined *not* to recognize an individual right to asylum or to a residence permit as an automatic consequence of the *non-refoulement* guarantee. Here it is submitted that the time has come to draw all the necessary consequences from the fact that the growing scope of *non-refoulement* is based on human rights law, and that this branch of law must be interpreted having due regard to exigencies of coherence and effectiveness. Would it be coherent to state that a person cannot be removed because of its deep vulnerability and later leave her or him to a destiny of destitution? Would it not be just a formalistic reading of human right obligations to ignore that after a decision not to remove the person, she/he is still made of a living body and heart, deserving full respect and consideration?

In addition to that, what is here advocated is the configuration of an obligation of result, which should aim to create the conditions for the development of the essential rights of the person and their dignity. State's discretion is not totally excluded, nor substantially drawn out. The ways in which to achieve this result can be different: they can range from the extension of an internationally recognized protected status[72] to the introduction of national statuses, of general or specific nature.[73]

Furthermore, it might be inferred that, when a national status is already foreseen and its scope is broadly drafted (for example, being based on "humanitarian reasons"), the prevention of a violation of *non-refoulement* obligations would certainly meet the requisite for its implementation. Finally, in the interest of respecting the general principle of non-arbitrariness in the actions of the public administration, whenever an internal regime is based on the discretionary power of the competent authorities, the latter should be obliged to

---

[72] To this view, see J. McAdam, *Complementary Protection*, supra fn. 63, pp. 197-255; M. Foster, *International Refugee Law*, supra fn. 47, pp. 278-284; G. Sciaccaluga, *International Law*, supra fn. 31, pp. 169-174 and 179-180.

[73] See for instance R. Mandal, *Protection Mechanisms*, supra fn. 61, pp. 65-90; L.L. Jubilut, "Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America?", in M. Mcauliffe, M. Klein Solomon (Conveners), *Ideas to Inform International Cooperation on Safe, Orderly and Regular Migration*, Geneva, IOM, 2017, p. 3 ff.; D.J. Cantor, "Environment, Mobility, and International Law: A New Approach in the Americas", in *Chicago Journal of International Law*, 2021, p. 263 ff., pp. 297-310; European Migration Network, *Comparative overview*, supra fn. 61; M. Di Filippo, "La protezione dei migranti ambientali nel dialogo tra diritto internazionale e ordinamento italiano", in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, p. 313 ff.; W. Kälin, H. Entwisle Chapuisat, *Protection of Persons Displaced Across Borders in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change. A Review of Literature, Legislation and Case Law to Support the Implementation of the Global Compact on Refugees,* UNHCR, Geneva, doc. PPLA/2024/01, June 2024, pp. 20-40.

See also International Law Commission, *Sea-level rise in relation to international law. Additional paper to the second issues paper (2022)* by P. Galvão Teles and J.J. Ruda Santolaria (co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law), Seventy-fifth Session, doc. A/CN.4/774, 19 February 2024, para 238; ICJ, Advisory Opinion of 23 July 2025, *Separate opinion of Judge Aurescu*, para 25.

positively exercise their prerogative or, at least, to give articulated reasons for not doing so, when a possible violation of the principle of *non-refoulement* is at stake.

What is decisive is that the status afforded by national authorities is adequate to the condition of the person protected by the ban on removal. States are still competent to take into account the different reasons underlining a ban of removal and the personal situation of the individual concerned. It cannot be excluded that a minimal approach in terms of mere tolerance would be admissible when a clause of exclusion from the status of refugee or of beneficiary of subsidiary protection applies but the persons is actually non-returnable, as a consequence of a risk of torture in the destination country: this would be the case if, for example, the individual concerned poses a serious danger to the security of the host State.[74] On the contrary, if the individual is not covered by the established regimes of international protection (because the requirements for being a beneficiary are not met) and nevertheless runs a risk to be exposed to the infringement of her/his basic rights in the State of destination (in consideration of some form of vulnerability), the host State should graduate in an inclusive way its choices, by providing for a legal status that is adequate to fully guarantee the essential rights and the core dignity of that person.

This line of reasoning has been authoritatively confirmed by a recent Opinion issued by the Inter-American Court of Human Rights. The Court – building on the essential rights to life, physical integrity and dignity jeopardized by the effects of climate change in the country of origin – has unanimously stated that host States *must* introduce in their own domestic orders adequate legal schemes suited to grant legal and humanitarian protection to persons displaced by the effects of climate change. Going further, the Court specified that those humanitarian mechanisms must be apt to protect them from *refoulement* and *must* (not simply *should*) be established, leaving room for discretionary choices only in opting for humanitarian visas, temporary residence permits, extension of the refugee status or a similar protective status.[75]

---

[74] The concerned person might find a third State willing to accept her or him. Likewise, it cannot be ruled out the possibility that the host State may find a safe third country accepting the transfer of the alien concerned. However, the security profile of such an individual would make that availability very difficult to be granted.

[75] See IACtHR, Opinion No. OC-32/25 of 29 May 2025, *Climate emergency and human rights*, para 433: "States must establish an appropriate regulatory framework that provides effective legal and/or administrative mechanisms at the domestic level to guarantee the legal and humanitarian protection of persons displaced across international borders due to the impacts of climate change. States must implement effective mechanisms to ensure humanitarian protection for these persons by establishing appropriate migration categories such as humanitarian visas, temporary residence permits, and/or protection under refugee status or similar status, which can provide them with protection against *refoulement*". Note that the (partly) dissenting opinions appended by judges Nancy Hernández and Patricia Pérez Goldberg do not touch on this issue. For a positive evaluation of this passage, see L. Riemer, L. Scheid, "A Differentiated Path Forward: The Inter-American Court's Advisory Opinion on Climate Change and Human Mobility Rights", in *VerfBlog*, 10 July 2025, available online.

3.2. In relation to the above considerations, it could be argued that, at least with regard to EU law, the indications that emerge from the rules in force and from their consolidated interpretation apparently point in a completely different direction. The definition of the beneficiary of subsidiary protection and the treatment of non-removable people emerged as problematic issues, deserving a brief discussion.

Indeed, the Court of Justice has had various occasions to analyze questions concerning the attitude taken by Member States towards individuals that do not fall within the definition of refugee or beneficiary of subsidiary protection but are however excluded from removal by virtue of Article 3 ECHR or other legal obligations incumbent on the country in question.

In doing so, the Court has had to clarify, on the one hand, to what extent States can unilaterally extend the definition of beneficiaries of subsidiary protection, as established by Article 3 of Directive 2004/83,[76] in particular to those protected by Article 3 ECHR as interpreted by the ECHR in its case-law on serious diseases. In a rather synthetic and unconvincing way, the CJEU affirms that introducing or retaining provisions granting the subsidiary protection status to a third country national suffering from a serious illness in the absence of a human agent inflicting such treatment is incompatible with the directive, considering that such situations "have no connection with the rationale of international protection".[77] According to the Court, the needs of international protection set out in the Directive require the presence of an agent of harm (see Article 6) and, for this reason, subsidiary protection status does not extend to persons who have been granted right of residence in the territories of the Member States for reasons other than a genuine need of international protection, "that is, on a discretionary basis on compassionate or humanitarian grounds". This reasoning is disappointing, as the Court puts on the same footing the situation of a person protected by Article 3 ECHR (and therefore by Article 4 EU Charter of Fundamental Rights) – that is, in force of an international obligation of the host State – with the position of other individuals authorized to stay on a discretionary basis (and thus not as

---

Regrettably, the International Court of Justice, in its Opinion of 25 July 2025, did not elaborate on this issue, attracting criticism by legal scholars: see for instance L. Riemer, "A Single Paragraph's", supra fn. 37.

[76] "Member States may introduce or retain more favourable standards for determining who qualifies as a refugee or as a person eligible for subsidiarity protection, (…) in so far as those standards. Are compatible with this Directive".

[77] See ECJ, *M´Bodi* case, paras 43-44, making a reference to paras 35-37 of the same judgement. In the same line, see also ECJ, Case C-91/20, 9.11.2021, *Bundesrepublik Deutschland (Maintaining family unity)*, para 40; and *LF (Changu*) case, paras 44-46.

In addition to that, a protective status afforded by the domestic legal order (be it based on constitutional provisions or on compassionate or humanitarian grounds) must be clearly differentiated by the status of refugee or of beneficiary of subsidiarity protection regulated by the relevant EU legislation: see ECJ, Joined Cases C-57/09 and C-101/09, 9.11.2010, *B and D*, paras 113-120; and *LF (Changu)* case, paras 48-49.

a consequence of a legal duty imposed on the State).[78] In this way, the CJEU seems to endorse a view that what is not included in the scope of harmonised EU protective statuses is subject to the discretionary evaluation of Member States, under the vague heading of "humanitarian or compassionate reasons".

This would be hard, however, to justify. In this author's views, another reading of this stance may be warranted. The Court is driven – sometimes in an obsessive way – by the concern to delimit the scope of obligations directly and certainly deriving from EU legislation. Given that the Luxembourg judges confine themselves to the reading of (secondary) EU legal provisions, it seems sound to affirm that they leave open the question of whether Member States, under international (and not current EU) law are obliged to grant protected status to beneficiaries of the *non-refoulement* guarantee or others non-removable persons. This being said, it appears questionable that the Court avoids carrying out an interpretation of secondary law in harmony with the EU Charter on fundamental rights.

The CJEU pursues a similar approach when it comes to examining some provisions of the EU Directive 2008/115 (the Return Directive).[79] On the one hand, Article 6, para. 4 of that directive provides that "Member States *may* at any moment decide to grant an autonomous residence permit or other authorization offering a right of residence for compassionate, humanitarian or *other reasons* to a third-country national illegally staying on their territory" (emphasis added): this provision has the function of reconciling the main objective of this legislation (removal of irregular migrants) with other options that might be pursued by States, for various reasons, including legal obligations. On the other side, Article 5 and Article 9(1) of the Directive oblige Member States to refrain from adopting a return decision or to postpone removal of a potential returnee when the principle of *non-refoulement* so dictates.[80] Besides, Article 14(2) adds that Member States shall provide persons with a written confirmation, in accordance with national legislation, that the return decision will temporarily not be enforced.[81]

---

[78] In critical terms, see also C. Bauloz, "Foreigners: Wanted Dear or Alive? Medical Cases before European Courts and the Need for an Integrated Approach to Non-Refoulement", in *European Journal on Migration and Law*, 2016, p. 409 ff., p. 437; M. Ammer, M. Mayrhofer, "Cross-Border Disaster", supra fn. 11, pp. 333-334; D. Ginés Martín, *When Deportation Fails*, supra fn. 58, pp. 145-175.

[79] Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.

[80] As for the mentioned Reading of Article 5, see ECJ, *X v. Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid* case, paras 53-58.

[81] See also Recital 12 of Directive 2008/115: "The situation of third-country nationals who are staying illegally but who cannot yet be removed should be addressed. (…) In order to be able to demonstrate their specific situation in the event of administrative controls or checks, such persons should be provided with written confirmation of their situation. Member States should enjoy wide discretion concerning the form and format of the written confirmation (…)".

Article 6 indirectly provides a background that guides the ECJ's interpretation of the other provisions. In fact, when asked if Articles 5 and 9 may be interpreted as imposing the grant of a residence permit on Member States in cases where the principle of *non-refoulement* applies, the Court has constantly emphasised that no such obligation cannot be derived from the Directive, given the clear language employed in Article 6 ("may") and because this piece of legislation does not aim at harmonising conditions of stay of third country nationals. The individual concerned is covered by the directive for other aspects, but not for the issue of the (possible or mandated) grant of a residence permit, which under EU law keeps being subject to the discretionary power of the host Member State.[82] Even when faced with the possible relevance of Articles 1 and 4 of the EU Charter[83] – due to the situation of serious destitution faced by the concerned individual in the host State – the Court limited itself to stress that Member States must ensure that this person is not, as long as they have not been removed from that territory, in a situation prohibited by Article 4 of the Charter. This would be the case if the indifference of the authorities of a Member State would result in a person wholly dependent on State support, finding themselves in a situation of extreme material poverty that does not allow them to meet their most basic needs, such as, *inter alia*, food, personal hygiene and a place to live, and that undermines their physical or mental health or puts them in a state of degradation incompatible with human dignity.[84]

In this author´s view, even this case law should be read in the context of the peculiar sensitiveness of the CJEU to the question of the division of competence between the EU and its Member States and cannot be seen as conclusive for the clarification of the obligations of States in cases where *non-refoulement* applies. It would undoubtedly have been desirable to pay more attention to the implications for the basic dignity of every human being. For

[82] See ECJ, Case C-146/14 PPU, 5.6.2014, *Mahdi*, paras 87-89; *X v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* case, paras 84-87; *LF (Changu)* case, paras 67-68. As underlined by F. Lutz, "Non-removable Returnees under Union Law: Status Quo and Possible Developments", in *European Journal of Migration and Law*, 2018, p. 28 ss., pp. 46-52, Member States have always been reluctant to attract under EU law (even in case of a possible reform of the Return Directive) the rights of irregular migrants as well as pathways to regularization. This perspective would send a wrong policy signal and might even encourage irregular migration and, therefore, granting rights to non-removable returnees should therefore be a *non-topic* and managed at national level only. As explained above, in the text, when the ban on the adoption of a return decision or the actual non-removability is due to the respect of basic fundamental rights such policy arguments (perhaps understandable regarding individuals not-removable for other reasons) are void of any legal relevance.

[83] Dealing respectively with the inviolability of human dignity and with the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment.

[84] See ECJ, *LF (Changu)* case, paras 74-75. For a critical view, see A. Desmond, K.V. Hinterberger, "The CJEU ruling in Changu: 'If I've said it once, I've said it a thousand times: the Return Directive in conjunction with the Charter of Fundamental Rights does not oblige EU Member States to grant a right to remain to irregularly staying migrants'", in *EU Law Analysis*, 19 December 2024, available online.

instance, it cannot be excluded that the Charter could play an interpretative role (for instance, transforming a "may" into a "must") in situations where EU law leaves Member States a margin of appreciation, in order to ensure respect of Articles 1 and 4 EUCFR.[85] This would be even more justifiable where an abstract EU competence to legislate in the subject matter is conceivable but it has not actually been exercised.[86]

It is true that the Return Directive ensures that non-returnable persons have access to certain rights[87] and that the Court of Justice has – albeit in a limited manner – extended this list to essential social benefits, while respecting broad state discretion.[88] However, as noted above (section 3.1), access to essential health or social benefits, even where provided for, or to basic education for minors, certainly cannot represent a minimum legal framework to allow a dignified life. The violation of Articles 1 and 4 EUCFR and of Article 3 ECHR is much more than a remote risk if States – obliged to prevent situations where a person finds themselves in a state of degradation incompatible with human dignity – leave a person in periods of long-term uncertainty depriving them of any agency to provide for themselves, and only relying on the limited protection under Article 14 of the Directive.[89]

4. As has been pointed out in this contribution, international law currently offers protection against removal in an increasing variety of situations, thanks to the express content of certain international provisions or their evolutionary interpretation, which can be derived from established hermeneutical guidelines developed by numerous specialised international bodies. While the case law of the European Court of Human Rights remains an important point of

---

[85] See D. Acosta Arcarazo, "The Charter", supra fn. 66, p. 1376; I. Majcher, *The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law: Analysis of Return Decision, Entry Ban, Detention, and Removal*, Leiden, 2020, pp. 220-226. For a skeptical view (although leaving a door open for the peculiar situation on unaccompanied minors), see D. Thym, *European Migration Law*, Oxford, 2023, pp. 532-533 and pp. 546-547.

[86] Indeed, Article 78 or Article 79 TFEU might be interpreted as legal basis for adopting a legislation on conditions of stay for persons protected by the principle of *non-refoulement*.

[87] Article 15 lists the following guarantees: (a) family unity with family members present in their territory is maintained; (b) emergency health care and essential treatment of illness are provided; (c) minors are granted access to the basic education system subject to the length of their stay; and (d) special needs of vulnerable individuals are taken into account.

[88] See ECJ, Case C-562/13, 18.12.2014, *Abdida*, paras 57-62: on one side the Court stresses that the requirement to provide emergency health care and essential treatment of illness (provided in Article 14 of Directive 2008/115) would be rendered meaningless if there were not also a concomitant requirement to make provision for the basic needs of a third country national affected by a serious illness; on the other it clarifies that it is for the Member States to determine the form in which such provision for the basic needs of the third country national concerned is to be made.

[89] See D. Acosta Arcarazo, "The Charter", supra fn. 66, p. 1377; I. Majcher, *The European Union*, supra fn. 85, pp. 220-226 (with additional references to the interpretative activities of several treaty-based UN Committees); G. Cellamare, "Norme applicabili in materia di regolarizzazioni", in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, in *Quaderni AISDUE*, special issue, 4/2024, p. 408 ff., pp. 415-416.

reference, it is also necessary to turn our attention to the lines of interpretation followed by other specialised bodies, operating in the context of the United Nations (such as the various committees created by the human rights treaties promoted by the United Nations, or the thematic procedures established by the UN Human Rights Council) or in other regional systems. Moreover, some data from state systems and the relevant case law offer interesting insights.

In light of the content and protective rationale of the various legal grounds of the *non- refoulement* guarantee, it has been shown that they cover situations in which a person's essential rights, especially where vulnerable, are severely compromised due to the context existing in the country of destination, irrespective of the presence of an agent of persecution or of serious harm. Where internationally regulated statuses (refugee or holder of subsidiary protection, for EU Member States) are not applicable, it is the state legal systems that have to deal with the legal position of the individual concerned, at least until dedicated international legislation will be elaborated.

In doing so, it has been argued that a *bona fide* implementation of the obligation of non-removal (and therefore of the duty to respect the essential rights protected by it) requires the fulfilment of a further obligation, of a positive nature, consisting in granting the individual a lawful status that allows the enjoyment of a dignified life. This would be an obligation of result, which must aim to realise the conditions for the development of the person's essential rights and dignity. The ways in which this outcome can be achieved can be different: they can range from the extension of a recognised protected status[90] to the introduction of domestic statuses, of a general or specific nature.[91] What no longer seems tenable is that compliance with the obligation not to remove exhausts its function in the mere tolerance of a person's physical presence on national territory, and that any recognition of a migration status is left entirely to the discretion of states. The signals coming from EU law and the interpretative approach of the ECJ have been critically discussed, underlining that they are not conclusive. At the same time, it has been underlined that the perspective here advocated found an authoritative support in the recent consultative opinion issued by the Inter-American Court of Human Rights.

Finally, it seems possible to argue that – when domestic statutes provide a discretionary basis for the granting of a protective status – the international guarantee of *non-refoulement* guides the exercise of such discretionary power, pointing to a mandated outcome. It keeps clear that when the terms of the relevant legislation do not allow any targeted interpretation, it is up to the domestic lawmakers to adopt the necessary amendments, in order to avoid a breach of international obligations. As clarified, a graduation of solutions

[90] See J. McAdam, *Complementary Protection*, supra fn. 63, pp. 197-255; M. Foster, *International Refugee Law*, supra fn. 47, pp. 278-284; G. Sciaccaluga, *International Law*, supra fn. 31, pp. 169-174 and 179-180.

[91] See *supra*, section 3. See also IACtHR, Opinion No. OC-32/25, para 433.

is admissible, especially for not incurring in the misunderstanding that any person benefitting from a *non-refoulement* guarantee, or whose removal is not actually enforceable, deserves identical treatment: what counts is that a careful evaluation of the human rights situation in the destination country and of the vulnerability of the person concerned is carried out by the competent authorities.

Abstract ENG

The Evolving Scope of the *Non-refoulement* Guarantee under Human Rights Law as a Premise for a Fully-fledged Complementary Protection

International human rights law currently offers protection against removal in an increasing variety of situations, thanks to the express content of certain international provisions or their evolutionary interpretation. Where internationally regulated statuses are not applicable, it is the domestic legal systems that must deal with the legal position of the individual concerned. In doing so, this chapter argues that a *bona fide* implementation of the obligation of non-removal (and therefore of the duty to respect the essential legal goods protected by it) requires the fulfilment of a further obligation, of a positive nature, consisting in granting the individual a lawful status that allows the enjoyment of a dignified life. This would be an obligation of result. The ways in which this outcome can be achieved can be different: they can range from the extension of a recognised protected status to the introduction of domestic statuses, of a general or specific nature. What no longer seems tenable is that compliance with the obligation not to remove exhausts its function in the mere tolerance of a person's physical presence on national territory, and that any recognition of a migration status is left entirely to the discretion of states.

Abstract ITA

L'ampliamento dell'ambito applicativo della garanzia di *non-refoulment* ai sensi della normativa sui diritti umani come premessa per il riconoscimento di uno *status* protetto complementare

Il diritto internazionale dei diritti umani offre attualmente protezione contro l'allontanamento in una varietà sempre più ampia di situazioni, grazie al contenuto esplicito di alcune disposizioni internazionali o alla loro interpretazione evolutiva. Laddove non siano applicabili gli *status* regolamentati a livello internazionale, spetta ai sistemi giuridici nazionali occuparsi della posizione giuridica della persona interessata. In tal senso, il presente capitolo sostiene che un'attuazione in buona fede dell'obbligo di non allontanamento (e quindi del dovere di rispettare i beni giuridici essenziali da esso tutelati) richiede l'adempimento di un ulteriore obbligo,

di natura positiva, consistente nel garantire all'individuo uno *status* giuridico che gli consenta di godere di una vita dignitosa. Si tratterebbe di un obbligo di risultato. Le modalità con cui tale risultato può essere raggiunto possono essere diverse: possono andare dall'estensione di uno *status* protetto riconosciuto all'introduzione di *status* nazionali, di natura generale o specifica. Ciò che non sembra più sostenibile è che il rispetto dell'obbligo di non allontanamento esaurisca la sua funzione nella mera tolleranza della presenza fisica di una persona sul territorio nazionale e che qualsiasi riconoscimento di uno *status* migratorio sia lasciato interamente alla discrezionalità degli Stati.

Keywords: non-refoulement, international protection, complementary protection, human rights, asylum, residence permit.

Parole chiave: non allontanamento, protezione internazionale, protezione complementare, diritti umani, asilo, permesso di soggiorno.

MASSIMILIANO PUGLIA*

I DIRITTI DEI CITTADINI DI PAESI TERZI NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Pronunce in cui la Corte di giustizia ha adottato soluzioni a favore dei cittadini dei Paesi terzi. – 3. Sentenze in cui la Corte ha segnatamente tenuto conto delle esigenze degli Stati membri. – 4. Pronunce in cui la Corte ha voluto "correggere" prassi interne ad alcuni Stati Membri. – 5. Conclusioni.

1. Vorrei innanzitutto ringraziare la Prof.ssa Di Comite e il Prof. Ingravallo per il gradito invito a partecipare a questo convegno e mi complimento con loro e con tutte le persone che hanno partecipato all'organizzazione di questo evento.

Il tema dei cittadini dei Paesi terzi è sempre più spesso sottoposto all'attenzione della Corte di giustizia, soprattutto da parte dei giudici nazionali nel contesto del rinvio pregiudiziale. Per rispettare i limiti di tempo richiesti, ho dovuto pertanto selezionare tra le tante sentenze pronunciate dalla Corte negli ultimi tempi ed ho scelto di trattare quelle che a mio avviso consentono di far emergere, da un lato, il ruolo svolto dalla Corte mediante le proprie pronunce e, dall'altro, l'esigenza, che si può desumere da queste ultime, di una cooperazione effettiva non solo tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri ma anche tra tali Stati, segnatamente tra le autorità e le giurisdizioni nazionali, al fine di assicurare l'esercizio dei diritti dei cittadini di Paesi terzi nel territorio dell'Unione.

Mi concentrerò, essenzialmente, sulla recente giurisprudenza della Corte relativa all'interpretazione della direttiva 2003/86 relativa al diritto al ricongiungimento familiare[1] e della direttiva 2011/95 sul riconoscimento dello *status* di rifugiato[2].

---

* Referendario alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Le opinioni espresse nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza.

** Il presente contributo corrisponde al testo dell'intervento tenuto dal relatore nell'ambito della seconda sessione del Convegno.

[1] Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

[2] Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione

Dall'esame delle varie sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia negli ultimi anni, è possibile, a mio avviso, distinguere tre tipi di pronunce: una prima categoria di pronunce in cui la Corte ha adottato soluzioni a favore dei cittadini dei Paesi terzi; una seconda categoria di sentenze in cui la Corte ha segnatamente tenuto conto delle esigenze degli Stati membri, anche rispetto al riconoscimento di diritti in favore dei propri cittadini o dei cittadini dell'Unione; ed infine delle pronunce in cui la Corte ha, in sostanza, voluto "correggere" prassi interne ad alcuni Stati membri che ostacolavano il riconoscimento di diritti a favore dei cittadini di Paesi terzi.

2. Procedo quindi, secondo questa ripartizione, facendo riferimento innanzitutto ai casi in cui la Corte ha preso posizione manifestamente a favore del riconoscimento di diritti ai cittadini di Paesi terzi.

a) Innanzitutto, nella sentenza del 30 gennaio 2024, nel caso *Landeshauptmann von Wien*[3], la Corte si è pronunciata, in grande sezione, sul diritto al ricongiungimento familiare di un minore, cittadino siriano e che beneficia dello status di rifugiato in Austria, con i propri genitori. E lo ha fatto in una situazione molto particolare in cui, da un lato, il minore rifugiato è diventato maggiorenne nel corso della procedura di ricongiungimento familiare e, dall'altro, i suoi genitori provvedono, nel Paese d'origine, all'assistenza e alle cure in favore della loro figlia affetta da un handicap grave la quale, pertanto, non può restare da sola in Siria.

Ricordo che, a tal proposito, l'art. 10, par. 3, lett. a), della direttiva 2003/86 prevede che, se il rifugiato è un minore non accompagnato, gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno degli ascendenti diretti di primo grado (i genitori), ai fini del ricongiungimento familiare, senza richiedere che questi ultimi siano a carico del rifugiato. Tale disposizione garantisce quindi una protezione rafforzata a favore dei minori rifugiati in considerazione della loro specifica vulnerabilità.

Nella sua pronuncia, la Corte ha, in primo luogo, dichiarato che un rifugiato minore non accompagnato, diventato maggiorenne nel corso della procedura relativa alla domanda di ricongiungimento familiare con i propri genitori, ha diritto a un tale ricongiungimento e che tale diritto non può essere condizionato dalla maggiore o minore celerità nel trattamento della domanda da parte delle autorità nazionali. Ciò che conta, in altre parole, è che il rifugiato sia minore alla data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare.

In secondo luogo, la Corte ha deciso che, per garantire il diritto di un rifugiato minore non accompagnato al ricongiungimento familiare con i suoi

---

internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

[3] Sentenza del 30 gennaio 2024, causa C-560/20, *Landeshauptmann von Wien*.

genitori, in una situazione eccezionale in cui questi ultimi sono gli unici a poter prendersi cura della sorella del rifugiato, affetta da un handicap grave, occorre rilasciare un permesso di soggiorno anche alla sorella del rifugiato. In effetti, se così non fosse, detto rifugiato sarebbe privato del suo diritto al ricongiungimento familiare con i propri genitori, conferito dall'art. 10, par. 3, lett. a), della direttiva 2003/86, e non sarebbe pertanto garantito l'effetto utile di tale diritto incondizionato.

La Corte ha fatto leva soprattutto su un'interpretazione delle disposizioni della direttiva alla luce dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che riconosce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, nonché dell'art. 24, paragrafi 2 e 3 di quest'ultima che tutelano, rispettivamente, l'interesse superiore del minore e il diritto del minore di intrattenere regolarmente relazioni personali con entrambi i genitori.

È opportuno sottolineare che, più volte nella propria sentenza, la Corte ha fatto riferimento alla situazione eccezionale del caso di specie, ovvero alla circostanza che la sorella del rifugiato fosse gravemente malata in quanto affetta da una paralisi celebrale e si trovasse, quindi, in una situazione di dipendenza totale e permanente nei confronti dei suoi genitori, i quali non potevano pertanto lasciarla da sola in Siria. La Corte ha quindi limitato l'ambito di applicazione della soluzione di tale pronuncia ad ipotesi ben specifiche.

In terzo luogo, e quale conseguenza logica della soluzione proposta, la Corte ha aggiunto che, in simili circostanze, uno Stato membro non può esigere che, per poter godere del diritto al ricongiungimento familiare con i propri genitori, un rifugiato minore non accompagnato o i suoi genitori soddisfino, per se stessi nonché per la sorella gravemente malata, le condizioni previste all'art. 7 della direttiva e, in particolare, che dispongano di un alloggio considerato sufficiente per tutti i familiari nello Stato membro interessato, nonché di un'assicurazione contro le malattie che copra tutti i membri di tale famiglia e, ancora, di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere tutta la famiglia senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato.

In effetti, secondo la Corte, da un lato, è praticamente impossibile per un minore rifugiato soddisfare tali condizioni; dall'altro, il rispetto di queste ultime non può comunque essere richiesto ai suoi genitori prima ancora che questi abbiano raggiunto il figlio nello Stato membro interessato.

In sostanza, con questa pronuncia, la Corte si è spinta ben oltre il testo delle disposizioni della direttiva sul ricongiungimento familiare garantendo dei diritti ai cittadini di Paesi terzi al di là delle ipotesi espressamente previste da tale direttiva e delle condizioni fissate da quest'ultima.

Certo, poiché non si può escludere che una simile soluzione possa dar luogo ad abusi, è importante che le autorità nazionali coinvolte e i giudici degli Stati membri chiamati a decidere sul riconoscimento dei diritti in favore di un rifugiato si accertino che, laddove ricorra una situazione analoga a quella

oggetto di esame da parte della Corte in detta pronuncia, le circostanze specifiche del caso di specie giustifichino l'applicazione di tale soluzione.

b) La seconda sentenza cui vorrei far riferimento è stata pronunciata dalla Corte il 4 ottobre 2024, nel caso *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*[4], e riguarda l'interpretazione della direttiva 2011/95 sul riconoscimento dello *status* di rifugiato in un contesto particolare in cui, in seguito al ritorno al potere del regime talebano dal 2021, vengono imposte diverse misure discriminatorie nei confronti delle donne, quali la totale assenza di protezione giuridica contro le violenze di ogni genere, il matrimonio forzato, l'obbligo di coprire il corpo e il volto, nonché limiti all'accesso all'assistenza sanitaria, al lavoro e all'istruzione.

La causa principale vede alcune donne afgane contestare in Austria il rifiuto della Corte amministrativa austriaca di riconoscere loro lo *status* di rifugiato. In particolare, secondo le richiedenti, tenuto conto di dette misure discriminatorie, nel valutare la domanda di asilo presentata da una donna afgana in uno Stato membro è sufficiente prendere in considerazione il sesso e la nazionalità di quest'ultima.

Il giudice del rinvio ritiene che le donne afgane sono vittime di atti di persecuzione e chiede pertanto alla Corte di verificare se l'autorità nazionale competente ad esaminare una domanda di asilo presentata da una donna afgana sia tenuta a prendere in considerazione elementi diversi dalla nazionalità e dal sesso di quest'ultima.

In primo luogo, la Corte risponde che alcune delle misure in questione devono essere qualificate di per sé come "atti di persecuzione", in quanto costituiscono una violazione grave di un diritto fondamentale. È il caso del matrimonio forzato, che è assimilabile ad una forma di schiavitù, e dell'assenza di protezione contro le violenze di genere e le violenze domestiche, che costituiscono forme di trattamento inumano e degradante.

Quanto agli altri atti di discriminazione menzionati dal giudice del rinvio, anche supponendo che, presi singolarmente, non costituiscano una violazione sufficientemente grave di un diritto fondamentale da poter essere qualificate come atti di persecuzione, la Corte considera che comunque, nel loro insieme, tali misure costituiscono atti di tal genere. Infatti, a causa del loro effetto cumulativo e della loro applicazione deliberata e sistematica, esse portano a negare, in modo flagrante, i diritti fondamentali connessi alla dignità umana.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'esame individuale della domanda di asilo presentata da una donna di nazionalità afgana, la Corte tiene conto della situazione delle donne sotto l'attuale regime talebano, quale illustrata in particolare nelle relazioni elaborate dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (AUEA) e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

[4] Sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, cause riunite C-608 e 609/22, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* e *a.*

(UNHCR). In proposito, essa dichiara che le autorità competenti degli Stati membri possono considerare che non è necessario dimostrare, in sede di esame individuale della situazione di una richiedente protezione internazionale, che la richiedente rischi effettivamente e specificamente di essere oggetto di atti di persecuzione in caso di ritorno nel suo paese d'origine. Al contrario, è a tal fine sufficiente prendere in considerazione la sua nazionalità e il suo sesso.

Anche questa sentenza costituisce un importante passo in avanti a favore dei diritti di cittadini di Paesi terzi in quanto la Corte invita, in sostanza, le autorità nazionali competenti ad adeguare le modalità di valutazione delle dichiarazioni e degli elementi di prova documentali in funzione delle caratteristiche proprie di ciascuna categoria di domanda di protezione internazionale, nel rispetto dei diritti garantiti dalla Carta, di cui anche la direttiva 2011/95 mira ad assicurare l'osservanza.

c) Occorre poi ricordare la sentenza del 18 giugno 2024, nel caso *Generalstaatsanwaltschaft Hamm*[5], in cui un giudice tedesco chiede, in sostanza, alla Corte se il riconoscimento dello *status* di rifugiato in uno Stato membro, nella fattispecie l'Italia, a un cittadino di un Paese terzo (la Turchia), che si trova in un altro Stato membro (la Germania), osti all'estradizione dell'interessato verso il suo Paese d'origine. Il giudice del rinvio interroga altresì la Corte sull'interpretazione del principio di leale cooperazione tra Stati membri, in simili circostanze.

Nel caso di specie, la Turchia aveva chiesto alla Germania di estradare un cittadino turco di origine curda sospettato di omicidio. Il giudice tedesco chiamato a statuire su tale domanda si chiede se il fatto che all'interessato sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato in Italia nel 2010, per il motivo che egli correva un rischio di persecuzioni politiche da parte delle autorità turche in ragione del suo sostegno al Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK), osti all'estradizione di tale cittadino.

La Corte risponde, in sostanza, che il riconoscimento dello *status* di rifugiato in Italia osta all'estradizione dell'interessato verso il suo Paese d'origine, da cui è fuggito e che, pertanto, finché le autorità italiane non hanno revocato tale status, l'estradizione deve essere rifiutata. In effetti, riconoscere l'estradizione in simili circostanze equivarrebbe, in realtà, a porre fine a detto *status*.

In tale contesto, la Corte chiarisce che l'autorità tedesca competente deve, conformemente al principio di leale cooperazione, mettersi in contatto con l'autorità italiana che ha riconosciuto lo status di rifugiato. Qualora a seguito di tale contatto l'autorità italiana revochi lo *status* di rifugiato, l'autorità tedesca deve poi giungere essa stessa alla conclusione che l'interessato non ha, o non ha più, la qualità di rifugiato. Inoltre, quest'ultima autorità deve assicurarsi che non esista alcun serio rischio che, in caso di estradizione,

[5] Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2024, causa C-352/22, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm*.

l'interessato sia sottoposto in Turchia alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

Anche in questo caso, quindi, la Corte tutela il riconoscimento dello *status* di rifugiato conferito a un cittadino di un Paese terzo da uno Stato membro e invita le autorità degli Stati membri coinvolti a dialogare, sulla base del principio di leale cooperazione e nel rispetto delle rispettive competenze e delle decisioni autonomamente adottate da ciascuna autorità nazionale.

3. Passo adesso ad esaminare brevemente il secondo gruppo di pronunce in cui la Corte, nel garantire i diritti dei cittadini di Paesi terzi, ha tenuto conto, in modo particolare, delle esigenze degli Stati membri.

a) Mi riferisco, innanzitutto, alla sentenza del 18 giugno 2024, nel caso *Bundesrepublik Deutschland*[6], in cui la Corte, riunita in grande sezione, ha in sostanza affermato che uno Stato membro non è tenuto a riconoscere automaticamente lo *status* di rifugiato concesso a un cittadino di un Paese terzo da un altro Stato membro.

Nella fattispecie, una cittadina siriana, che aveva ottenuto lo *status* di rifugiata in Grecia, ha successivamente presentato una domanda di protezione internazionale in Germania. Un giudice tedesco ha ritenuto che fosse necessario concedere alla richiedente lo *status* di rifugiata perché, a causa delle condizioni di vita dei rifugiati in Grecia, esisteva un serio rischio che la cittadina siriana subisse trattamenti inumani o degradanti, e pertanto non poteva fare ritorno in Grecia. L'autorità tedesca competente ha respinto la sua domanda di riconoscimento dello status di rifugiata, ma le ha concesso la protezione sussidiaria. L'interessata ha quindi proposto ricorso dinanzi ai giudici tedeschi contro il rifiuto di riconoscerle lo *status* di rifugiata.

In tale contesto, la Corte amministrativa federale tedesca chiede alla Corte di giustizia se, in una situazione del genere, l'autorità competente di uno Stato membro sia tenuta a riconoscere al richiedente lo *status* di rifugiato per il solo motivo che tale *status* gli è già stato riconosciuto da un altro Stato membro o se essa possa procedere ad un nuovo esame autonomo di tale domanda nel merito.

La Corte ha constatato che il diritto dell'Unione in materia di protezione internazionale non comporta, allo stato attuale, un obbligo espresso per gli Stati membri di riconoscere in modo automatico le decisioni di concessione dello *status* di rifugiato adottate da un altro Stato membro.

In altre parole, gli Stati membri, allo stato attuale del diritto dell'Unione, sono liberi di subordinare il riconoscimento di tutti i diritti connessi allo *status* di rifugiato nel loro territorio all'adozione, da parte delle loro autorità competenti, di una nuova decisione di concessione di tale *status*.

---

[6] Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2024, causa C-753/22, *Bundesrepublik Deutschland*.

In tali circostanze, ha chiarito la Corte, qualora l'autorità competente non possa respingere, in quanto inammissibile, una domanda di protezione internazionale di un richiedente al quale un altro Stato membro abbia già concesso tale protezione, a causa di un serio rischio per il richiedente di essere sottoposto, in quest'altro Stato membro, ad un trattamento inumano o degradante, essa deve procedere ad un nuovo esame individuale, completo e aggiornato delle condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Nell'ambito di tale esame, detta autorità deve comunque, conformemente al principio di leale cooperazione, tenere pienamente conto della decisione dell'altro Stato membro di concedere la protezione internazionale al richiedente e degli elementi a sostegno di tale decisione. A tal fine, essa deve avviare, nel più breve tempo possibile, uno scambio di informazioni con l'autorità di tale altro Stato membro che ha concesso alla richiedente la protezione internazionale.

Ancora una volta, quindi, la Corte invita le autorità competenti degli Stati membri al dialogo al fine di riconoscere diritti a favore dei cittadini di Paesi terzi, seppur nel rispetto delle esigenze dei singoli Stati dell'Unione coinvolti.

b) Va poi ricordata la sentenza del 20 giugno 2024, nel caso *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*[7], in cui la Corte si è pronunciata sulla possibilità per uno Stato membro in cui sono distaccati alcuni lavoratori, cittadini di Paesi terzi, di imporre loro l'obbligo di ottenere un permesso di soggiorno anche se detti lavoratori sono già titolari di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato dalle autorità di un altro Stato membro.

Nella fattispecie, un'impresa slovacca ha distaccato dei lavoratori ucraini presso una società olandese per effettuare una missione nel porto di Rotterdam (Paesi Bassi). I lavoratori ucraini sono titolari di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato dalle autorità slovacche e, conformemente al diritto dei Paesi Bassi, dopo la scadenza di un periodo di 90 giorni, devono anche ottenere un permesso di soggiorno olandese. Inoltre, per ciascuna domanda di permesso vengono riscossi dei diritti. Il giudice dei Paesi Bassi, investito dei reclami presentati dai lavoratori ucraini, ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali mediante le quali desidera, in sostanza, sapere se la normativa dei Paesi Bassi sia conforme alla libera prestazione dei servizi nell'Unione europea.

Nella sua sentenza, la Corte considera che l'obbligo, per i prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro, di chiedere un permesso di soggiorno per ciascun lavoratore distaccato che sia cittadino di un Paese terzo, affinché egli disponga di un documento sicuro, comprovante la regolarità del distacco, costituisce una misura idonea a realizzare l'obiettivo di migliorare la certezza del diritto di tali lavoratori. Detto permesso attesta in effetti il loro diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante. Inoltre, l'obiettivo relativo

[7] Sentenza della Corte di giustizia del 20 giugno 2024, causa C540/22, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

alla necessità di controllare che il lavoratore non rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico è anch'esso idoneo a giustificare una simile restrizione della libera prestazione dei servizi.

La Corte ha poi constatato che, nel caso di specie, i diritti dovuti per il rilascio di un permesso di soggiorno ad un lavoratore cittadino di un Paese terzo distaccato in uno Stato membro da un'impresa stabilita in un altro Stato membro sono superiori a quelli dovuti per il rilascio di un certificato di soggiorno ad un cittadino dell'Unione. Sul punto, essa ricorda che l'importo di tali diritti non può essere eccessivo o irragionevole e deve corrispondere approssimativamente ai costi amministrativi generati dal trattamento di una domanda di rilascio di tale permesso, circostanza che spetta al giudice dei Paesi Bassi determinare.

Emerge quindi da questa sentenza che la Corte, pur sottolineando l'importanza di garantire i diritti dei cittadini di Paesi terzi nel territorio dell'Unione, mette in risalto che non si tratta di diritti incondizionati e che gli Stati membri godono comunque di un margine di apprezzamento, purché lo esercitino in modo ragionevole e non sproporzionato rispetto a quanto garantito agli altri cittadini dell'Unione.

c) Un'altra importante pronuncia è rappresentata dalla sentenza del 29 luglio 2024, nel caso *Perle*[8], resa in seguito ad un rinvio pregiudiziale presentato dal Consiglio di Stato belga e relativa all'interpretazione della direttiva 2016/801[9], in particolare sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio.

A tal proposito, occorre ricordare che l'art. 20, par. 2, lett. f), della direttiva 2016/801 prevede che uno Stato membro può rifiutare una domanda di autorizzazione di soggiorno se è in possesso di prove o ha motivi seri e oggettivi per stabilire che il cittadino di un Paese terzo intende soggiornare per fini diversi da quelli per cui chiede di essere ammesso.

Nella fattispecie, nell'agosto 2020, una cittadina camerunese ha presentato una domanda di visto per studiare in Belgio. Le autorità belghe hanno respinto tale domanda considerando che il progetto di studi dell'interessata fosse incoerente. Detta domanda, secondo tali autorità, tendeva in realtà a fini diversi dal proseguimento degli studi in quanto la donna non aveva la reale intenzione di studiare in Belgio. Nell'ambito del contenzioso che ne è seguito, il Consiglio di Stato belga ha adito la Corte, chiedendole, in sostanza, se uno Stato membro può respingere una domanda di autorizzazione di soggiorno sul territorio dell'Unione europea per motivi di studio, che considera abusiva, anche se lo Stato interessato non ha correttamente trasposto la direttiva che prevede una simile facoltà.

[8] Sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, causa C-14/23, *Perle.*

[9] Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi e collocamento alla pari.

Nella sua sentenza, la Corte dichiara che la direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi, in particolare, di studio, non osta a che uno Stato membro respinga una domanda di ammissione nel suo territorio per motivi di studio laddove ritenga che il cittadino di un Paese terzo abbia presentato tale domanda senza avere la reale intenzione di studiare in tale Stato membro, e ciò anche qualora detto Stato non abbia trasposto la disposizione della direttiva che consente un tale rigetto. In effetti, secondo la Corte, il divieto di pratiche abusive costituisce un principio generale del diritto dell'Unione la cui applicazione non è subordinata a un'esigenza di trasposizione.

Per quanto riguarda le circostanze che consentono di concludere nel senso del carattere abusivo della domanda, la Corte ritiene che una tale conclusione deve essere fondata su un esame caso per caso che comporti una valutazione individuale di tutte le circostanze proprie di ciascuna domanda. A tale proposito, le autorità competenti devono effettuare tutti i controlli appropriati e richiedere le prove necessarie ad una valutazione individuale della domanda. La Corte precisa che incoerenze nel progetto di studi del richiedente possono anch'esse costituire una delle circostanze che concorrono alla constatazione di una pratica abusiva, a condizione che tali incoerenze siano manifeste e che siano valutate alla luce del caso di specie.

Si desume, pertanto, da tale sentenza che la Corte riconosce, ancora una volta, un importante margine di apprezzamento agli Stati membri nell'assicurare il riconoscimento di diritti a favore dei cittadini di Paesi terzi.

4. Passo infine a ripercorrere, in sintesi, le pronunce con cui, a mio avviso, la Corte ha inteso "correggere" alcune prassi interne a taluni Stati membri che ostacolavano il riconoscimento di diritti a favore dei cittadini di Paesi terzi di alcuni Stati membri.

a) Nella sentenza resa il 17 novembre 2022, nel caso *Etat belge*[10], la Corte ha sanzionato una prassi costante delle autorità belghe che consisteva nel pronunciarsi con eccessivo ritardo sulle domande di ricongiungimento familiare presentate da cittadini di Paesi terzi, i quali avevano precedentemente ottenuto lo status di rifugiato in Belgio o comunque un diritto di soggiorno, nonché sulle domande presentate dai loro familiari. In particolare, all'epoca dei fatti causa, la durata media delle procedure di ricongiungimento familiare in Belgio era di oltre 3 anni ed in alcuni casi arrivava fino a 7 anni, se si considerava la data di presentazione della prima richiesta di protezione internazionale. Inoltre, come la Corte aveva potuto accertare durante l'udienza, era prassi delle autorità belghe pronunciarsi sulle domande di ricongiungimento familiare, in particolare laddove presentate da minori non accompagnati, pochi

[10] Sentenza della Corte di giustizia del 17 novembre 2022, cause riunite C-133, 136 e 137/19, *Etat belge*.

giorni dopo il compimento del diciottesimo anno di età del richiedente. Ciò consentiva a dette autorità di dichiarare irricevibili tali domande per mancanza d'interesse, basandosi sul fatto che, alla data di tali pronunce, i soggetti interessati erano oramai diventati maggiorenni e quindi non avevano più diritto al ricongiungimento in quanto non integravano più le condizioni previste dalle disposizioni in materia di ricongiungimento familiare dei figli minorenni.

Nella sua sentenza, la Corte ha ritenuto che la durata media delle procedure di ricongiungimento familiare in Belgio fosse irragionevole ed ha in particolare considerato che un'interpretazione dell'art. 4, par. 1, comma 1, lett. c), della direttiva 2003/86, secondo la quale la data in cui l'amministrazione competente dello Stato membro interessato statuisce sulla domanda di ingresso e di soggiorno nel territorio di tale Stato è quella a cui occorre fare riferimento per valutare l'età del richiedente ai fini di tale disposizione, non consentirebbe di garantire che, conformemente all'art. 24, par. 2, della Carta, l'interesse del minore resti, in ogni caso, una considerazione di primaria importanza per gli Stati membri nel contesto dell'applicazione della direttiva 2003/86. Inoltre, secondo la Corte, detta interpretazione, in quanto avrebbe l'effetto di far dipendere il diritto al ricongiungimento familiare da circostanze aleatorie e non prevedibili, interamente imputabili alle autorità e ai giudici nazionali competenti dello Stato membro interessato, potrebbe condurre a differenze significative nel trattamento delle domande di ricongiungimento familiare tra gli Stati membri e all'interno del medesimo Stato membro. Ciò premesso, la Corte ha concluso che, al fine di determinare se la condizione relativa all'età prevista all'art. 4, par. 1, comma 1, lett. c), della direttiva 2003/86 sia soddisfatta, soltanto la presa in considerazione della data di presentazione della domanda di ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare è conforme alle finalità di tale direttiva nonché ai diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

b) Vorrei altresì fare un accenno alla sentenza pronunciata sempre il 17 novembre 2022, nel caso *Etat Belge*[11], relativa al matrimonio con una minorenne rifugiata.

Nella fattispecie, una ragazza quindicenne, dopo aver sposato un uomo in Libano, lo aveva raggiunto in Belgio dove quest'ultimo aveva un regolare permesso di soggiorno. Le autorità belghe non hanno riconosciuto il matrimonio contratto con la minorenne perché l'hanno ritenuto contrario all'ordine pubblico e hanno assegnato una tutrice alla ragazza. Poco dopo la ragazza ha ottenuto lo *status* di rifugiato in Belgio. In seguito alla richiesta di ricongiungimento familiare presentata dalla madre della ragazza, le autorità belghe hanno però deciso di non autorizzare tale ricongiungimento ritenendo che, poiché quest'ultima aveva contratto un regolare matrimonio nel Paese di origine, non appartenesse più alla famiglia nucleare dei suoi genitori.

[11] Sentenza della Corte di giustizia del 17 novembre 2022, causa C-230/21, *Etat belge.*

Investita della questione da un giudice belga, la Corte ha, in sostanza, sanzionato il *modus operandi* delle autorità belghe ed ha chiarito che un rifugiato minore non accompagnato residente in uno Stato membro non deve essere "non coniugato" per acquisire lo *status* di soggiornante ai fini del ricongiungimento familiare con i suoi ascendenti diretti di primo grado.

c) Occorre poi menzionare la nota sentenza resa dalla Corte il 29 luglio 2024, nel caso *CU* e *ND*[12], relativa alla prestazione del reddito di cittadinanza in Italia.

In tale sentenza, la Corte ha in sostanza giudicato che l'accesso dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo a una misura riguardante le prestazioni sociali, l'assistenza sociale o la protezione sociale non può essere subordinato al requisito di aver risieduto per almeno dieci anni in uno Stato membro.

Nella fattispecie, due cittadine di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo in Italia sono accusate di aver commesso un reato nella presentazione di una domanda per ottenere il c.d. "reddito di cittadinanza", una prestazione sociale intesa a garantire un minimo di sussistenza, nella quale avrebbero falsamente attestato di soddisfare i requisiti per la concessione di tale prestazione, compreso il requisito della residenza della durata di almeno dieci anni in Italia, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Pertanto, esse avrebbero indebitamente percepito il reddito di cittadinanza. Il Tribunale di Napoli chiede, in sostanza, alla Corte di giustizia se tale requisito di residenza sia conforme alla direttiva 2003/109/CE sui cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo[13].

La Corte considera, anzitutto, che il requisito di residenza di cui trattasi costituisce una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Infatti, sebbene tale requisito si applichi anche ai cittadini nazionali, esso interessa principalmente i cittadini stranieri, tra i quali figurano in particolare tali cittadini di Paesi terzi.

La Corte esamina poi se tale disparità di trattamento possa essere giustificata dalla differenza dei rispettivi legami con lo Stato membro interessato dei cittadini nazionali e dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. A tal riguardo, la Corte constata che la direttiva prevede, affinché un cittadino di un Paese terzo possa ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo, un requisito di soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni nel territorio di uno Stato membro. Il legislatore dell'Unione ha considerato tale periodo sufficiente per avere diritto alla parità di trattamento con i cittadini di tale Stato membro, in particolare, per quanto riguarda le misure riguardanti le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale. Pertanto, secondo la Corte, uno Stato membro non può prorogare unilateralmente il periodo di soggiorno

---

[12] Sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, cause riunite C-112 e 223/22, *CU* e *ND*.

[13] Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

richiesto dalla direttiva affinché un cittadino di un Paese terzo soggiornante di lungo periodo possa beneficiare di un trattamento paritario rispetto ai cittadini di tale Stato membro in materia di accesso a una simile misura.

Infine, la Corte rileva che è altresì vietato allo Stato membro interessato sanzionare penalmente una falsa dichiarazione riguardante un requisito di residenza che viola il diritto dell'Unione.

5. In conclusione, e come a mio avviso si evince dai casi a cui ho fatto riferimento, la Corte di giustizia è sempre più spesso chiamata ad assicurare un corretto bilanciamento tra il riconoscimento di diritti a favore dei cittadini di Paesi terzi, da una parte, e le prerogative e le esigenze degli Stati membri, dall'altra.

Proprio a tal fine, la Corte tende di solito, nelle proprie pronunce, ad adottare soluzioni fondate sulle "particolari circostanze del caso di specie", seppur nell'ambito della procedura pregiudiziale ovvero di una procedura che per sua natura è volta a fornire un'interpretazione del diritto dell'Unione che possa essere applicata in tutti gli Stati membri e da parte di tutte le autorità e giurisdizioni di questi ultimi in modo trasversale. Ecco perché spesso la Corte, da un lato, evidenzia nelle proprie pronunce le particolarità delle circostanze della causa principale e, dall'altro, non esita a rinviare la verifica e l'accertamento di alcuni elementi al giudice e alla autorità nazionali.

Ciò non deve, a mio avviso, essere interpretato come un tentativo da parte del giudice dell'Unione di "lavarsi le mani", ma, al contrario, costituisce una scelta voluta, e di fondamentale importanza, volta a lasciare a tali giudici e alle autorità nazionali il necessario margine di apprezzamento che consenta loro di trovare soluzioni adeguate ai casi di specie e modulabili a seconda delle particolarità dei fatti di causa o del contesto normativo nazionale.

Tale margine di apprezzamento è tanto più indispensabile se si considera che gli Stati membri devono spesso tener conto delle proprie normative interne nonché della necessità di non giungere a delle situazioni in cui i cittadini di Paesi terzi beneficiano di diritti diversi ed eventualmente più estesi rispetto a quelli riconosciuti ai cittadini di detti Stati membri.

Al tempo stesso, ritengo che sia fondamentale che la Corte continui a "correggere" alcune pratiche degli Stati membri talvolta discriminatorie o, comunque, spesso non in linea con le regole poste dal legislatore dell'Unione. A tal fine, è essenziale che sussista un dialogo effettivo tra detti Stati e tra le autorità e giurisdizioni di questi ultimi, nell'ottica di un'assunzione equilibrata di responsabilità, in cui, in sostanza, ognuno svolga in modo adeguato il proprio ruolo, affinché sia consentito ai cittadini di Paesi terzi un accesso al territorio dell'Unione e ai diritti loro riconosciuti in modo equo ed uniforme in tutti gli Stati membri e secondo degli standard di tutela omogeni da uno Stato all'altro.

In altre parole, è necessario garantire un corretto bilanciamento, da un lato, nell'assicurare il rispetto del principio di solidarietà e, dall'altro, nel realizzare un'equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri nell'attuazione della politica in materia di immigrazione.

Mi auguro che la Corte continuerà nel suo difficile ruolo di promuovere questo dialogo e di incoraggiare una cooperazione efficace tra tutti gli attori coinvolti nell'assicurare in modo equilibrato e ragionevole la tutela dei diritti dei cittadini di Paesi terzi nel territorio dell'Unione.

Abstract ENG

The Rights of Third-country Nationals in Recent Case Law of the Court of Justice of the European Union

This contribution primarily aims to highlight the role played by the Court of Justice in its case law in order to facilitate the recognition and exercise of the rights of citizens from third countries. Some of the key rulings issued by the Court in recent years are considered, particularly those concerning the interpretation of Directive 2003/86 on the right to family reunification and Directive 2011/95 on the recognition of refugee status. In addition to outlining the role of the Court in these rulings, the author also focuses on the need, which can be inferred from them, for effective cooperation among national authorities to ensure the exercise of the rights of third-country nationals within the Member States.

Abstract ITA

I diritti dei cittadini di Paesi terzi nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

Il contributo è volto, essenzialmente, a mettere in rilievo il ruolo svolto dalla Corte di giustizia nelle proprie pronunce al fine di agevolare il riconoscimento e l'esercizio dei diritti dei cittadini di Paesi terzi. Sono prese in considerazione alcune delle principali sentenze pronunciate dalla Corte negli ultimi anni e relative, in particolare, all'interpretazione della direttiva 2003/86 relativa al diritto al ricongiungimento familiare e della direttiva 2011/95 sul riconoscimento dello *status* di rifugiato. Oltre a delineare il ruolo svolto dalla Corte in tali pronunce, l'A. si sofferma anche sull'esigenza, che si può desumere da queste ultime, di una cooperazione effettiva tra le autorità nazionali al fine di assicurare l'esercizio dei diritti dei cittadini di Paesi terzi negli Stati membri.

Keywords: Corte di giustizia, immigrazione, ricongiungimento familiare, rifugiati, cooperazione con autorità nazionali.

Parole chiave: Court of Justice, immigration, family reunification, refugees, cooperation with national authorities.

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO[*], **CARMEN LÓPEZ ESQUITINO**[**]

ACOGIDA DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La Directiva 2013/33: cuestiones generales. – 3. La Directiva 2013/33 y las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional. – 3.1. Un nivel de vida digno y adecuado. – 3.2. Condiciones de acogida inmateriales. – 3.3. Condiciones materiales de acogida: la regulación de las condiciones en la DCA y la esclarecedora jurisprudencia del TJUE. – 3.4. Reducción y retirada de las condiciones materiales de acogida: evitar abusos del sistema. – 4. Responsabilidad extracontractual de los Estados Miembros por la retirada de las condiciones de acogida. – 5. Reflexiones finales.

1. En cualquier sistema de asilo y de protección internacional es imprescindible que exista un mecanismo para asegurar a los solicitantes de dicha protección unas condiciones de acogida inmateriales y materiales en el Estado receptor que les confieran la posibilidad de presentar debidamente sus solicitudes.

En el caso de la Unión Europea, esta materia está regulada actualmente por la Directiva 2013/33 (en lo sucesivo, "DCA")[1] referente a las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional[2]. Entró en vigor el 19 de julio de 2013 y el plazo para que los Estados miembros la transpusieran al derecho nacional expiró el 20 de julio de 2015. Su vigencia se va a extender hasta el 12 de junio de 2026, fecha en la que los Estados miembros deberán haber incorporado a sus derechos internos la Directiva 2024/1346

---

[*] Catedrático (Full Professor) de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada y Letrado del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en este trabajo son estrictamente personales y no imputables a la institución en la que trabajo.

[**] Máster en Derecho Internacional Público de Queen Mary University of London y Máster Ejecutivo en Derecho Europeo de Migraciones y Asilo de Odysseus Network. Ha realizado prácticas y trabajado en diversas instituciones europeas, internacionales y ONGs en este ámbito en el contexto europeo.

[1] Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición).

[2] Para un análisis general de la DCA, véase Agencia de Asilo de la Unión Europea, *Análisis judicial - Acogida de los solicitantes de protección internacional*, Serie de Desarrollo Profesional de la EASO para miembros de órganos jurisdiccionales, 2020, disponible en https://euaa.europa.eu/es/publications/analisis-judicial-acogida-de-los-solicitantes-de-proteccion-internacional.

(en lo sucesivo, "nueva DCA")[3]. No se analizará en detalle esta nueva DCA, únicamente se mencionarán algunos aspectos concretos vinculados con los desarrollos jurisprudenciales.

La aplicación de la DCA ha generado ya una significativa jurisprudencia del Tribunal de Justica de la Unión Europea (en lo sucesivo, "TJUE") que se ha enriquecido en fechas recientes. El presente artículo se centrará en el análisis de dicha jurisprudencia[4], especialmente de la referente a la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros por las violaciones de la DCA.

Tras la explicación de algunas cuestiones generales sobre la DCA, se expondrá la regulación de las condiciones de acogida en la DCA y la jurisprudencia relativa a las condiciones materiales. Asimismo, se mencionará brevemente la regulación de las condiciones inmateriales. En el siguiente apartado se expondrá la reciente jurisprudencia sobre la responsabilidad de los Estados miembros por el incumplimiento de las normas de la DCA sobre condiciones de acogida, para concluir con unas reflexiones finales.

2. Según se deduce del considerando 11, la DCA establece las normas comunes necesarias para garantizar a los solicitantes a) un nivel de vida digno y b) unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros. De esta manera, la DCA pretende garantizar la igualdad de trato de los solicitantes, conforme al considerando 8, que indica que esta Directiva debe aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes.

La DCA establece únicamente un nivel mínimo de condiciones de acogida para los solicitantes de protección internacional, por lo que los Estados miembros disponen de la posibilidad de establecer disposiciones más favorables (art. 4 de la DCA).

La igualdad de trato de los solicitantes que la DCA persigue contribuye a lograr un mayor grado de armonización de la legislación en materia de asilo dentro de la UE. Según su considerando 12, dicha armonización debe contribuir a la reducción de los movimientos secundarios de los solicitantes, que presuntamente se ven incentivados a moverse de un Estado miembro a

[3] Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L, 2024/1346, de 22.5.2024). Sobre esta nueva DCA, véanse los análisis de Slingenberg, L., "The new EU Reception Conditions Directive: More welfare conditionality for asylum seekers", *Odysseus Blog*, 30/9/2024, https://eumigrationlawblog.eu/the-new-eu-reception-conditions-directive-more-welfare-conditionality-for-asylum-seekers/.

[4] Véase el documento de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, *Jurisprudence on Material Reception Conditions in Asylum - Sanctions, Reductions and Withdrawals*, Malta, 24 de noviembre de 2024, disponible en https://euaa.europa.eu/publications/jurisprudence-material-reception-conditions-asylum-sanctions-reductions-and-withdrawals.

otro en caso de diversidad de las condiciones de acogida. Los movimientos secundarios son aquellos que se producen cuando los nacionales de terceros países se desplazan del Estado miembro por el que han llegado por primera vez a territorio de la Unión y en el que han solicitado o podrían haber solicitado protección internacional a otros Estados miembros en los que pueden pedir dicha protección.

En lo que respecta a su ámbito de aplicación, el artículo 3.1 establece que la DCA se aplicará a todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de un Estado miembro. Esto es así siempre y cuando se les permita permanecer en el territorio en calidad de solicitantes, y se aplica también a los miembros de su familia si quedan cubiertos por la solicitud de protección internacional de conformidad con la legislación nacional. La DCA no se aplica en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, como ocurrió con los ucranianos tras la invasión por parte de Rusia, circunstancia que queda cubierta por la Directiva 2001/55[5].

Cuestión relevante es el momento desde el que la DCA es operativa. En concreto, deberá entenderse que la DCA es aplicable a todas aquellas personas "solicitantes de protección internacional", es decir, aquellas que hayan expresado, de cualquier modo y sin ningún requisito formal, ante una autoridad competente, el deseo de recibir protección internacional[6]. Por tanto y, en principio, la aplicación de las condiciones materiales de acogida no queda supeditada a la formalización de la solicitud de protección internacional. A pesar de que ésta es la conclusión que debe desprenderse tras interpretar la DCA, tal y como viene explicado por la Agencia Europea de Migración y Asilo en su interpretación del texto[7], los términos utilizados en la versión lingüística española de la DCA dan lugar a confusión y parecen diferir de otras versiones lingüísticas (al menos, en comparación con la inglesa y francesa). En la versión española, como se ha mencionado anteriormente, el artículo 3.1 DCA toma como momento de activación de la Directiva la "presentación" de la solicitud de protección internacional, mientras que en las versiones inglesa y francesa se toma como punto de partida lo que correspondería a la "formulación" de la solicitud de protección internacional. La "formulación",

---

[5] Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

[6] Artículo 2, letra b), de la Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

[7] https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2020_Judicial_analysis_Reception_ES.pdf, pp. 34-26.

que ha sido definida recientemente en el Reglamento 2024/1348,[8] tiene lugar en el momento en que la persona "exprese en persona ante una autoridad competente […] el deseo de recibir protección internacional", mientras que la "presentación", a pesar de no venir definida claramente en el texto, parece corresponder, si se comparan las versiones lingüísticas, a la formalización de la solicitud de protección internacional mediante, entre otros, la cumplimentación de un formulario o transmisión de un informe oficial. Por tanto, aunque de la versión española también se pueda acabar deduciendo, a través de una interpretación global del texto, que la DCA es aplicable en cuanto una persona manifiesta - sin que deba cumplir requisito formal alguno - querer recibir protección internacional, las versiones inglesa y francesa parecen ser mucho más claras al respecto gracias a la consistencia de los términos utilizados. Esta incongruencia en la versión española no ha sido solucionada en la nueva DCA.

Cabe también destacar que, a pesar de que la DCA es aplicable desde que una persona se convierte en solicitante de protección internacional, no todas las condiciones de acogida son inmediatamente aplicables. Así, la DCA concede distintos plazos a las autoridades para garantizar el acceso a las diferentes condiciones desde que una persona adquiere la condición de solicitante.

También procede subrayar que los asuntos en los que se aplica el Reglamento de Dublín III entran en el ámbito de aplicación de la DCA. En su sentencia *Cimade* y *GISTI*[9], el TJUE declaró que no existe ninguna disposición que excluya de la definición de solicitante de protección internacional a una persona cuya solicitud no sea examinada por otro Estado miembro con arreglo al Reglamento de Dublín III. Además, el TJUE resolvió que no existe ninguna disposición que excluya a los solicitantes acogidos al procedimiento de Dublín de las condiciones mínimas de acogida de solicitantes de asilo previstas en la DCA.

Además, las solicitudes posteriores también entran en el ámbito de aplicación material de la DCA, ya que esta Directiva no distingue entre la solicitud inicial de protección internacional y las solicitudes posteriores, tal como se deduce del artículo 2, letra c).

Para que un solicitante de protección internacional pueda beneficiarse de las condiciones materiales de acogida previstas en la DCA puede ser determinante el lugar de residencia que le fije el Estado miembro de acogida. En efecto, el artículo 7.3 DCA prevé que "los Estados miembros podrán condicionar la prestación de las condiciones materiales de acogida a la efectiva residencia de los solicitantes en un determinado lugar, que será fijado por los Estados miembros. La correspondiente decisión, que podrá ser de carácter general, se adoptará de forma individual y de conformidad con el Derecho nacional".

[8] Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.

[9] Sentencia del TJUE de septiembre de 2012, C-179/11, *Cimade* y *GISTI*, ECLI:EU:C:2012:594, apartado 40.

Además, según el artículo 20, apartado 1, letra a), de la DCA, el beneficio de las condiciones materiales de acogida podrá reducirse "o, en casos excepcionales y debidamente justificados, retirar[se]" cuando el solicitante abandone el lugar de residencia determinado por la autoridad competente sin informar a esta de ello o, en caso de ser necesario un permiso, sin haberlo obtenido.

Para flexibilizar esta exigencia y permitir una mayor libertad de circulación de los solicitantes, el artículo 7, apartado 4, DCA prevé la posibilidad de que los Estados miembros puedan conceder un permiso temporal a los solicitantes para abandonar el lugar de residencia o la zona asignada mencionada, debiendo aprobarse dichos permisos de forma individual, objetiva e imparcial y debiendo motivarse si son negativos.

Otro elemento con incidencia en la prestación de las condiciones de acogida a los solicitantes de protección internacional es la posibilidad de internamiento que contempla la DCA con limitaciones y ciertas garantías (arts. 8-11 DCA). El punto de partida es su considerando 15, el cual establece que "nadie puede ser internado por el único motivo de solicitar protección internacional" y que "los solicitantes solo podrán ser internados en circunstancias excepcionales claramente definidas y establecidas en la presente Directiva, de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad en lo que se refiere tanto a la forma como a la finalidad de dicho internamiento". El internamiento se prevé como una medida de última instancia en caso de no existir medidas menos coercitivas (art. 8.3 DCA) y los Estados miembros procurarán en su derecho nacional ofrecer alternativas, como la presentación periódica ante las autoridades, el depósito de fianza o la obligación de permanecer en un lugar determinado (art. 8.4 DCA). Además, el artículo 8.3 enumera los seis motivos en base a los cuales un solicitante puede ser internado[10], sin que los Estados miembros puedan establecer otras razones en su derecho interno. El internamiento deberá ser lo más breve posible y los solicitantes sólo podrán permanecer internados "mientras los motivos establecidos en el artículo 8, apartado 3, sean aplicables" (art 9.1 DCA). Este internamiento debe ser preferentemente en centros especializados o, en su ausencia, en centros penitenciarios, pero con separación de los solicitantes respecto a los presos comunes (art. 10 DCA).

El artículo 9 DCA también establece otra serie de garantías para minimizar las consecuencias del internamiento y el artículo 11 DCA prevé condiciones más favorables para el internamiento de solicitantes de protección internacional en situación de vulnerabilidad o con necesidades de acogida particulares.

3.1. El artículo 17.1 DCA establece que los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida

[10] Para: determinar o verificar la identidad del solicitante; determinar los elementos de su solicitud no verificables de otra forma; decidir su posible entrada en el territorio del Estado receptor; cuando el solicitante esté sometido a un procedimiento de retorno; proteger la seguridad nacional o el orden público; y cuando el solicitante esté inmerso en un procedimiento del Reglamento n.º 604/2013.

cuando presenten su solicitud de protección internacional, y el artículo 17.2 DCA afirma que dichas condiciones deben proporcionar a los solicitantes un "nivel de vida adecuado", que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y mental[11]. Ese "nivel de vida adecuado" es, por tanto, un punto de referencia para todas las condiciones materiales de acogida, que se relaciona con el "nivel de vida digno", mencionado por el considerando undécimo de la DCA. La correlación entre ambos conceptos no se impone con evidencia porque el artículo 20.5 DCA dispone que la retirada o reducción de condiciones materiales, que aseguran un nivel "adecuado", debe garantizar que el solicitante mantenga "condiciones de vida dignas".

En cualquier caso, ambos (nivel de vida digno/adecuado) son reflejo del derecho fundamental a la dignidad humana (artículo 1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante "Carta"), que menciona el trigésimo quinto considerando de la DCA[12] y al que se alude de forma destacada en la jurisprudencia relativa a las condiciones materiales de acogida.

La garantía de un nivel de vida digno y adecuado requiere unas condiciones de acogida particulares y reforzadas en el caso de personas en situación de vulnerabilidad. La DCA contiene una definición no exhaustiva de las personas en situación de vulnerabilidad, ya que el artículo 21.1 utiliza la expresión "tales como" y proporciona una lista indicativa de grupos de personas en situación de vulnerabilidad a los que los Estados miembros pueden integrar otras categorías. La lista incluye, entre otros, menores, menores no acompañados y víctimas de trata de seres humanos.

La DCA también incluye disposiciones específicas sobre la acogida y las condiciones materiales de acogida de las personas vulnerables y las personas con necesidades particulares (artículos 12 a 19); sobre el internamiento de personas vulnerables y de solicitantes con necesidades de acogida particulares (artículo 11); sobre los menores, los menores no acompañados y las víctimas de la tortura y la violencia (artículos 23, 24 y 25); sobre la retirada o reducción de las condiciones de acogida y las sanciones aplicables a las personas vulnerables, junto con un recurso efectivo contra las decisiones de denegación, retirada o reducción de las prestaciones de acogida para las personas vulnerables (artículo 20).

La detección y evaluación temprana de la vulnerabilidad y el reconocimiento de la atención específica que precisan las personas vulnerables permite conseguir, en la práctica, la igualdad de hecho entre los solicitantes de protección internacional[13].

[11] Sentencia de 12 de noviembre de 2019, C-233/18, *Haqbin*, EU:C:2019:956, apartado 33.

[12] El considerando trigésimo quinto de la DCA afirma: «La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en especial por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, la presente Directiva pretende garantizar el pleno respeto de la dignidad humana, así como promover la aplicación de los artículos 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 y 47 de la Carta y debe aplicarse en consecuencia».

[13] Sentencia *Haqbin*, apartado 34.

3.2. Las condiciones de acogida enumeradas en la DCA que quedan fuera de la definición de condiciones materiales de acogida pueden denominarse como condiciones inmateriales. Estas condiciones adicionales velan por que los solicitantes consigan el "nivel de vida digno" y dan efecto al derecho a la dignidad antes mencionado. En la Directiva se incluyen una serie de derechos y beneficios que pueden clasificarse como condiciones de acogida inmateriales: educación, asistencia sanitaria, formación profesional y acceso al mercado laboral.

Dentro del concepto de "condiciones de acogida inmateriales", varias disposiciones se refieren directamente a las personas en situación de vulnerabilidad y, en virtud del artículo 21 DCA, los Estados miembros están obligados a tener en cuenta la situación específica de cada solicitante. Se deduce, por tanto, que las autoridades nacionales deben evaluar si el solicitante tiene necesidades de acogida inmateriales específicas a su caso, en particular, la educación de los menores y el acceso a la atención sanitaria.

En concreto, las condiciones de acogida inmateriales previstas en la DCA son las siguientes:

- Escolarización y educación de los menores de edad en condiciones similares a la de los nacionales del Estado receptor (art. 14).
- Los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan acceder a su mercado laboral en un plazo de nueve meses desde la presentación de la solicitud, aunque podrán dar prioridad a los ciudadanos de la UE y a los residentes legales de terceros Estados (art. 15).
- Formación profesional, con independencia de acceso o no al mercado de trabajo (art. 16).
- Atención sanitaria (art. 19), que incluirá como mínimo los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves. Los Estados miembros pueden imponer el reconocimiento médico de los solicitantes por razones de salud (art. 13 DCA).

3.3. Si un solicitante de asilo no dispone de unas condiciones de vida adecuadas/dignas, claramente su posibilidad de realizar una formalización efectiva de una solicitud de protección internacional se verá extremadamente afectada. Imaginemos, por ejemplo, que un solicitante de asilo recién llegado tras una larga travesía en el mar, además, no pudiese satisfacer sus necesidades básicas durante semanas o meses, como la alimentación o gozar de un techo para poder descansar y asearse. Esto impediría que la persona pudiese reflexionar sobre su historia de vida y ser capaz de relatar de manera clara los hechos, en muchos casos traumáticos, que puedan fundamentar su necesidad de recibir protección internacional. Por ello, la legislación europea obliga a los Estados miembros a proveer a los solicitantes de asilo de unas condiciones de acogida adecuadas y lo presenta como una condición previa para la presentación efectiva de una solicitud de protección internacional. Además,

tal y como se ha explicado anteriormente, las autoridades nacionales deben asegurar el acceso a las condiciones de acogida tan pronto como el solicitante manifieste su intención de solicitar protección internacional.

La expresión "condiciones materiales de acogida" viene explicada en el artículo 2, letra g), de la DCA. Esta disposición establece los *componentes* y los *medios* para proporcionar las condiciones materiales de acogida.

- *Los componentes* de estas condiciones materiales de acogida son: el alojamiento, la alimentación, el vestido, o una combinación de los tres, y una asignación para gastos diarios. Cabe destacar que la nueva DCA añade también "artículos de higiene personal" como otra condición material de acogida.
  También incluye una definición de la asignación para gastos diarios, entendida como "la asignación proporcionada periódicamente a los solicitantes para permitirles disfrutar de un grado mínimo de autonomía en su vida cotidiana proporcionada como importe monetario, en vales, en especie o como una combinación de los tres, siempre que dicha asignación incluya un importe monetario" (art. 2.8 nueva DCA). Dicha asignación tiene por objeto garantizar la obtención de cualquier otra compra que vaya más allá del alojamiento, la alimentación y el vestido, como pueden ser artículos de higiene, productos médicos o material educativo, y complementos monetarios para fines diversos y gastos menores.
- *Los medios* para conceder las condiciones materiales de acogida son: en especie, en forma de asignaciones financieras, o en forma de vales.

Tipo de necesidades de acogida	Referencia en la DCA	Medios de suministro de las condiciones de acogida
Alimentos, alojamiento, vestido	Artículo 2, letra g)	Asignación financiera
		En especie
		Vales
Otras necesidades esenciales (por ejemplo, artículos de higiene personal, artículos para la escuela, silla de ruedas, etc.)	No se menciona explícitamente en la DCA	Asignación para gastos diarios
		En especie
		Vales
Artículos de elección personal	Artículo 2, letra g)	Asignación para gastos diarios

El cuadro sintetiza los tipos de necesidades de acogida y los medios para su satisfacción

De acuerdo con la DCA, las condiciones materiales de acogida deberían proporcionar a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica (art. 17.2 DCA). Por tanto, existe una obligación positiva por parte de los Estados de garantizar que

se ofrezcan las condiciones materiales de acogida[14]. Por ende, las autoridades no deben simplemente esperar a que un solicitante de protección internacional tome la iniciativa de dirigirse a ellas para satisfacer sus necesidades básicas. Esta obligación positiva se acentúa en caso de vulnerabilidad extrema, como la de los menores no acompañados. Cabe destacar que el nivel de las condiciones materiales de acogida se fija de conformidad con los niveles que el Estado miembro de acogida haya establecido, por ley o en la práctica, para garantizar un nivel de vida adecuado a sus nacionales, según determina el art. 17.5 DCA.

a) *Condiciones materiales en especie*

Cuando los Estados miembros proporcionan alojamiento en especie, el artículo 18, apartado 1, de la DCA exige que se haga de una o varias de las siguientes formas:

- «en locales empleados para alojar a los solicitantes durante el examen de una solicitud de protección internacional formulada en una frontera o en zonas de tránsito;
- en centros de acogida que garanticen un nivel de vida adecuado (cualquier lugar utilizado para el alojamiento colectivo de los solicitantes);
- en casas privadas, apartamentos, hoteles u otros locales adaptados para alojar a los solicitantes».

El artículo 18, apartado 3, de la DCA dispone que «los Estados miembros deberán tomar en consideración los factores específicos de género y edad y la situación de las personas vulnerables, respecto de los solicitantes alojados en los locales o centros de acogida» y el apartado 4 establece que «los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para prevenir el acoso y los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales, en los locales y centros de acogida a que se refiere el apartado 1, letras a) y b)».

Cuando las capacidades de alojamiento normalmente disponibles se agotan temporalmente, el artículo 18, apartado 9, letra b), de la DCA prevé la posibilidad de apartarse excepcionalmente de las normas generales del artículo 18 de la DCA en casos debidamente justificados. El establecimiento de modalidades diferentes debe limitarse a «un período razonable que será lo más breve posible» y se basa más en la premisa de que las diferentes condiciones «atenderán en cualquier caso a las necesidades básicas».

b) *Condiciones materiales mediante asignaciones financieras*

Tal y como viene recogido en la DCA, pueden existir situaciones en las que los Estados miembros no puedan o quieran satisfacer las necesidades de acogida de los solicitantes en especie y lo hagan, por tanto, mediante asignaciones

[14] Para un análisis global y exhaustivo de la aplicación de la DCA en los Estados miembros, véase AA VV, *Reception Conditions Across the EU*, 2023, Parlamento Europeo, disponible en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/755908/IPOL_STU(2023)755908_EN.pdf.

financieras. En el 2014, el TJUE, en la sentencia Saciri y otros[15], se pronunció sobre las asignaciones financieras que deben aportarse cuando un Estado miembro no puede conceder las condiciones materiales de acogida en especie: ¿de qué cuantía deberá ser la ayuda económica para asegurar que los solicitantes de asilo ven sus necesidades satisfechas, tal y como exige la DCA?

Es interesante recordar los hechos del asunto Saciri. En 2010, la familia Saciri presentó una solicitud de asilo en la Oficina de extranjeros de Bélgica y, acto seguido, solicitó la acogida ante la Fedasil[16], que le informó ese mismo día de la imposibilidad de asignarle una estructura de acogida, y le indicó que se dirigiera al OCMW[17] competente. Al no haber podido conseguir un alojamiento, la familia Saciri lo buscó en el mercado de alquiler particular, pero, como no podía pagar las rentas, presentó ante el OCMW una solicitud de ayuda económica. Esta solicitud fue denegada por el OCMW, debido a que la familia Saciri dependía de las estructuras de acogida gestionadas por la Fedasil. Tras varios recursos presentados por la familia Saciri, el órgano jurisdiccional nacional decidió presentar varias cuestiones prejudiciales ante el TJUE.

En su sentencia, el TJUE declaró que, cuando un Estado miembro opta por proporcionar las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras en lugar de servicios públicos directos, estas deben ser suficientes para que los solicitantes puedan disponer de un alojamiento, de ser necesario, en el mercado privado de alquiler, pero no puede interpretarse en el sentido de que pueda dejarse a los solicitantes de asilo la elección de un alojamiento según su conveniencia personal[18].

El TJUE analizó también el importe de las asignaciones financieras y dedujo que la ayuda financiera concedida debe cumplir las normas mínimas establecidas en su artículo 13, apartado 2. Así pues, el importe total de la ayuda económica destinada a cubrir las condiciones materiales de acogida debe ser «suficiente para garantizar atención sanitaria y un nivel de vida digno y adecuado que permita subsistir a los solicitantes de asilo», con independencia de que el importe correspondiente sea determinado por cada Estado miembro.

El TJUE subrayó que la saturación del sistema de acogida no justifica ninguna excepción al cumplimiento de las normas establecidas en la DCA original[19]. Además, habida cuenta del hacinamiento existente en las instalaciones de alojamiento, el TJUE reconoció lo siguiente: «Puesto que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación respecto a los medios por los que proporcionan las condiciones materiales de acogida, pueden, por lo tanto, abonar las asignaciones financieras a través de organismos dependientes del sistema público de asistencia social, siempre que estos organismos

[15] Sentencia de 27 de febrero de 2014, C-79/13, *Saciri* y *otros*, EU:C:2014:103.
[16] En Bélgica, agencia encargada de la acogida de los solicitantes de asilo.
[17] En Bélgica, organismo encargado de los servicios sociales.
[18] Sentencia *Saciri* y *otros*, apartado 42 y 43.
[19] Sentencia *Saciri* y *otros*, apartado 50.

garanticen a los solicitantes de asilo que se respetarán las normas mínimas establecidas en la Directiva»[20].

A la luz de lo anterior, la expresión «modalidades diferentes» no debe entenderse como una posibilidad de conceder unas condiciones materiales de acogida inferiores, ya que deben cumplirse las normas mínimas de la DCA. Por lo tanto, el concepto de «necesidades básicas» debe interpretarse partiendo de la premisa del «nivel de vida adecuado», que no permite ninguna desviación a la baja.

En lo que respecta a la asignación para gastos diarios, el artículo 17, apartado 5, de la DCA indica cómo debe definirse el importe de las asignaciones financieras o los vales: «[Su] cuantía […] se fijará de conformidad con los niveles que el Estado miembro de que se trate haya establecido, por ley o en la práctica, para garantizar un nivel de vida adecuado a los nacionales».

Se pueden deducir tres conclusiones del asunto *Saciri* y *otros*:

- En primer lugar, las asignaciones deben ser suficientes para cubrir las necesidades particulares. En el asunto en cuestión, las asignaciones debían ser suficientes para preservar la unidad familiar y el interés superior del menor. Por consiguiente, el importe de las asignaciones debe ser tal que permita que los hijos menores se alojen con sus progenitores.
- En segundo lugar, cuando la vivienda no se ofrece en especie, estas asignaciones deben ser «suficientes para […] permiti[rles] disponer, en particular, de un alojamiento, de ser necesario, en el mercado privado de alquiler».
- En tercer lugar, las disposiciones relativas a la vivienda proporcionada en especie deben ser observadas cuando un Estado miembro ha optado por conceder las condiciones materiales de acogida exclusivamente en forma de asignaciones financieras.

c) *Excepción a la provisión de condiciones de acogida: gozar de recursos económicos*

La DCA también prevé ciertas excepciones a la provisión total o parcial de las condiciones de acogida cuando los solicitantes disponen de recursos económicos. Esto es:

- Cuando los solicitantes de protección internacional disponen de *medios económicos suficientes*, el artículo 17, apartados 3 y 4, DCA establece que ellos mismos se sufragarán las condiciones materiales de acogida sin intervención del Estado miembro receptor.
- También prevé esta disposición la asunción parcial del coste económico de estas condiciones materiales de acogida cuando los solicitantes

[20] Sentencia *Saciri* y *otros*, apartado 49.

obtengan *algunos recursos económicos*, por ejemplo, si han trabajado durante un periodo de tiempo razonable.

El TJUE aún no se ha pronunciado sobre las disposiciones anteriores y, en particular, sobre el concepto de «medios suficientes» y las circunstancias en las que podrían aplicarse para negarse el Estado receptor a proporcionar la totalidad o parte de las condiciones materiales de acogida y atención sanitaria a un solicitante de protección internacional. Sin embargo, la sentencia Saciri y otros puede contribuir a la comprensión del concepto de «medios suficientes». Esto es, aquellos medios que permitan a los solicitantes de asilo disponer de un nivel de vida digno y adecuado, tomando como punto de referencia en la determinación el nivel establecido para los nacionales del Estado miembro en cuestión.

d) *¿Posible excepción a la provisión de condiciones de acogida?: inadmisibilidad por competencia de otro Estado miembro*

Actualmente, el TJUE está llamado a pronunciarse sobre otra cuestión relativa a la obligación de proporcionar o no las condiciones materiales de acogida cuando la solicitud de protección internacional ha sido rechazada como inadmisible porque el Estado en cuestión no es responsable de resolverla ya que compete a otro Estado miembro según las normas del Reglamento 604/2013[21] (asunto C-621/24, *Landkreis Schweinfurt*).

Una vez que el solicitante se desplaza a otro Estado miembro es evidente que la obligación de suministrar estas condiciones materiales de acogida compete a dicho Estado, pero ¿qué ocurre desde que se ha determinado definitivamente la incompetencia del Estado huésped hasta que el solicitante es transferido al otro Estado? El periodo de transferencia previsto en el artículo 29.2 del Reglamento 604/2013 es de seis meses.

Habrá que ver la respuesta del TJUE, pero todo apunta a que el Estado miembro deberá seguir ofreciendo al solicitante que está a la espera de ser transferido las condiciones materiales de acogida, porque el artículo 17, apartados 2 a 5, de la DCA habla de todos los solicitantes sin hacer distinción alguna. En este sentido, la nueva DCA ha introducido el artículo17, según el cual los solicitantes únicamente tendrán derecho a las condiciones de acogida en el Estado miembro competente para tramitar su solicitud de protección internacional de conformidad con el Reglamento 2024/1351. En la decisión de notificación del traslado se indicará a los solicitantes la retirada de las condiciones de acogida, aunque el Estado donde se encuentren debe garantizarles, en todo caso, "un nivel de vida que sea conforme con el derecho de la Unión, incluida la Carta, y las obligaciones internacionales".

---

[21] Reglamento (UE) n.° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (versión refundida).

e) *Violaciones en caso de no proporcionar las condiciones materiales de acogida*

Dado que todos los Estados miembros de la UE son Estados parte del CEDH, el hecho de no ofrecer unas condiciones de vida adecuadas a un solicitante de protección internacional no solo significaría un incumplimiento del Derecho de la UE, sino que también puede constituir un incumplimiento de las obligaciones derivadas del CEDH, en concreto una violación del art. 4, que prohíbe los tratos inhumanos y degradantes.

La cuestión del cumplimiento de la obligación positiva de proporcionar a los solicitantes condiciones materiales de acogida en virtud de la DCA, así como la cuestión de la insuficiencia de las condiciones materiales de acogida, que constituye una violación de los derechos fundamentales antes mencionados en virtud de la Carta y del CEDH, se plantean normalmente cuando un Estado miembro examina sus propias condiciones materiales de acogida. También se aplica en el marco del procedimiento de Dublín, al decidir, con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Dublín III[22], si debe impedirse al Estado miembro de examen devolver a un solicitante al Estado miembro responsable debido a las condiciones materiales de acogida inadecuadas imperantes en el Estado miembro responsable[23]. En otras palabras, un Estado miembro no responsable podrá convertirse en responsable cuando las condiciones de acogida del Estado que era, en principio, responsable son tales que constituirían una violación flagrante de determinados derechos fundamentales del solicitante de protección internacional.

3.4. Como ya se ha dicho, las condiciones materiales de acogida se definen en el artículo 2, letra g), como aquellas relativas al alojamiento, alimentación

[22] Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»)

[23] Ver por analogía, la sentencia de 19 de marzo de 2019, C-163/13, *Jawo*, EU:C:2019:218, apartados 92, 93 y 95. En ella el TJUE sostuvo que se alcanzaría un nivel de gravedad particularmente elevado "[…] cuando la indiferencia de las autoridades de un Estado miembro tuviese como consecuencia que una persona totalmente dependiente de la ayuda pública se encontrase, al margen de su voluntad y de sus decisiones personales, en una situación de privación material extrema que no le permitiese hacer frente a sus necesidades más elementales, como, entre otras, alimentarse, lavarse y alojarse, y que menoscabase su salud física o mental o la colocase en una situación de degradación incompatible con la dignidad humana (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 21 de enero de 2011, *M.S.S.* c. *Bélgica* y *Grecia*, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 252 a 263) (apartado 92). El TJUE añadió que "dicho umbral no puede abarcar situaciones caracterizadas incluso por una gran precariedad o por una notable degradación de las condiciones de vida de la persona afectada cuando estas no impliquen una privación material extrema que coloque a esa persona en una situación de tal gravedad que pueda equipararse a un trato inhumano o degradante" (apartado 93). Pero también precisó que el mero hecho de que las condiciones de vida sean más favorables en el Estado miembro requirente que en el Estado miembro en principio responsable del examen de la solicitud no permite afianzar la conclusión de que la persona interesada «se verá expuesta, en caso de ser trasladada a este último Estado miembro, a un riesgo real de sufrir un trato contrario al artículo 4 de la Carta».

y vestido (proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres), y una asignación para gastos diarios. El artículo 20 permite a los Estados miembros retirar o reducir dichas condiciones materiales en determinados supuestos, lo que prueba que la obligación de los Estados miembros de velar por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida no es absoluta[24]. En esto hay una diferencia total con las condiciones de acogida inmateriales, que no pueden reducirse ni retirarse[25].

El artículo 20 DCA tiene por objeto evitar el abuso del sistema de acogida y, en este sentido, el considerando 25 de la DCA establece que «debe restringirse la posibilidad de abuso del sistema de acogida especificando las circunstancias en las que las condiciones materiales de acogida de los solicitantes puedan reducirse o retirarse garantizando a la vez un nivel de vida digno a todos los solicitantes».

El artículo 20, apartados 1, 2, 3 y 4, establece las circunstancias que permiten reducir o, en casos excepcionales y debidamente justificados, retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida:

- abandono del lugar e incumplimiento de las obligaciones de comunicación de datos y de presentación de solicitudes posteriores (art. 20.1 DCA);
- no presentación de la solicitud de protección internacional lo antes posible tras la entrada en un Estado miembro (art. 20.2 DCA); y
- ocultación de recursos económicos. El artículo 20.3 DCA prevé la posibilidad de reducir o retirar las condiciones materiales de acogida, cuando el solicitante haya ocultado sus recursos económicos y, por lo tanto, se haya beneficiado indebidamente de las condiciones materiales de acogida. En este caso, es necesaria la mala fe en la ocultación cuando el Estado miembro le informe de la obligación de declarar dichos recursos.
- violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida, así como los casos de comportamiento violento grave (art. 20.4 DCA). Este precepto indica que los Estados miembros pueden fijar «sanciones» para estas conductas con un amplio margen de apreciación[26].

El artículo 20 permite a los Estados miembros, dentro de los márgenes que establece, definir en qué medida pueden reducirse o retirarse las prestaciones materiales. No obstante, el artículo 20, apartado 5, exige expresamente

---

[24] Sentencia *Haqbin*, apartado 50.

[25] Véase el artículo 20, apartado 5, DCA respecto a la atención sanitaria: «en cualquier caso, los Estados miembros asegurarán el acceso a la atención sanitaria de conformidad con el artículo 19 […]».

[26] La sentencia *Haqbin*, apartado 41, afirmó que: «al no definirse, en la Directiva 2013/33, el concepto de "sanción" contemplado, en particular, en su artículo 20, apartado 4, y a falta de precisión sobre la naturaleza de las sanciones que pueden imponerse a un solicitante en virtud de esta disposición, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para determinar tales sanciones».

que dichas decisiones de reducción o retirada se tomen de forma individual, objetiva e imparcial y con la debida motivación. Además, prevé que estas decisiones se basarán en la situación particular de la persona en cuestión teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad. En cualquier caso, los Estados miembros asegurarán el acceso a la atención sanitaria de conformidad con el artículo 19 y garantizarán condiciones de vida dignas para todos los solicitantes.

Este artículo 20 de la DCA fue interpretado por primera vez en la importante sentencia de Gran Sala del TJUE pronunciada en el asunto Haqbin. El Sr. Haqbin es un nacional afgano que llegó a Bélgica como menor no acompañado. Tras haber presentado una solicitud de protección internacional, fue acogido en un centro de acogida. En ese centro estuvo implicado en una reyerta entre residentes. A raíz de estos acontecimientos, el director del centro de acogida decidió excluirlo, durante quince días, del beneficio de la ayuda material de residir en el centro. Pasó varias noches en un parque de Bruselas, mientras que se alojó con amigos o conocidos las demás noches. Contra la decisión del director del centro de acogida se interpuso recurso jurisdiccional solicitando la anulación de las resoluciones administrativas y la reparación del perjuicio sufrido. El órgano jurisdiccional solicitó al TJUE la interpretación prejudicial del artículo 20 DCA.

El TJUE afirmó que la reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida solo se contempla expresamente en el artículo 20, apartados 1 a 3, de la Directiva 2013/33, esencialmente referidos, como se desprende del considerando 25 de dicha Directiva, a los supuestos en que existe el riesgo de que los solicitantes abusen del régimen de acogida establecido por la citada Directiva. Sin embargo, el apartado 4 de este artículo no excluye expresamente que una sanción pueda tener por objeto las condiciones materiales de acogida. El TJUE señaló que, si los Estados miembros tienen la posibilidad de adoptar medidas que versen sobre tales condiciones para protegerse del riesgo de abuso del régimen de acogida, deben disponer de esa misma posibilidad en caso de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida o de comportamiento violento grave, ya que tales actos pueden, en efecto, perturbar el orden público y la seguridad de las personas y de los bienes[27].

A la hora de imponer las sanciones de reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida, el artículo 20.5 DCA impone a los Estados miembros que garanticen condiciones de vida dignas a los solicitantes. El TJUE consideró que este requisito pretende garantizar el pleno respeto de la dignidad humana y promover la aplicación, en particular, del artículo 1 de la Carta, que exige que la persona no se encuentre en una situación de privación material extrema que no le permita hacer frente a sus necesidades más

[27] Sentencia *Haqbin*, apartado 44.

elementales, como alojarse, alimentarse, vestirse y lavarse, y que menoscabe por ello su salud física o mental o la coloque en una situación de degradación incompatible con tal dignidad. Por ello, concluye el TJUE que la imposición de una sanción consistente en retirar, aunque solo sea temporalmente, el beneficio de todas las condiciones materiales de acogida o de las condiciones materiales de acogida relativas al alojamiento, a la alimentación o al vestido sería incompatible con la obligación de garantizar al solicitante unas condiciones de vida dignas, ya que le privaría de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales[28].

Además, el TJUE interpretó que la exigencia de las condiciones de vida dignas obliga a los Estados miembros, por la propia utilización del verbo «garantizar» (art. 20.5 DCA), a asegurar permanentemente y sin interrupción tales condiciones de vida en todo momento. Por otra parte, la concesión de un acceso a las condiciones materiales de acogida idóneo para garantizar ese nivel de vida debe ser asegurado por las autoridades de los Estados miembros de manera supervisada y bajo su propia responsabilidad, inclusive cuando recurran, en su caso, a personas físicas o jurídicas privadas para cumplir, bajo su autoridad, esta obligación[29].

Por otra parte, el TJUE entendió que estas medidas sancionatorias[30] debían respetar el principio de proporcionalidad. La privación y retirada completa de las condiciones materiales de acogida no respetaría esta exigencia de proporcionalidad porque existen alternativas menos restrictivas para conseguir el objetivo de reprimir conductas negativas de los solicitantes de protección internacional "como mantenerlo en una parte separada del centro de acogida, junto con una prohibición de contacto con determinados residentes del centro, o trasladarlo a otro centro de acogida o a otro alojamiento en el sentido del artículo 18, apartado 1, letra c), de dicha Directiva. Del mismo modo, el artículo 20, apartados 4 y 5, de la Directiva 2013/33 no se opone a una medida de internamiento del solicitante con arreglo al artículo 8, apartado 3, letra e), de dicha Directiva"[31].

---

[28] Sentencia *Haqbin*, apartados 46 y 47.

[29] Sentencia *Haqbin*, apartado 50.

[30] La sentencia 4 de febrero de 2025, C-158/23, *Keren*, EU:C:2025:52 analizó la compatibilidad con la Directiva 2011/95 de las sanciones automáticas pena de multa y de reintegro de los costes del programa impuestas a los solicitantes de protección internacional por la normativa neerlandesas cuando suspenden un examen de integración cívica. El Tribunal consideró que tales sanciones solo pueden aplicarse en casos excepcionales de falta acreditada y persistente de voluntad de integración y consideró desproporcionado el sistema neerlandés en la medida en que impone sistemáticamente una multa de hasta 1.250 euros y obliga a sufragar íntegramente los costes del programa, lo que puede traducirse en una carga económica excesiva incompatible con el objetivo de integración. En definitiva, el Tribunal admite la exigencia del examen de integración para beneficiarios de protección internacional, pero condiciona su validez a un examen individualizado de las circunstancias personales, así como a la ausencia de sanciones automáticas que puedan suponer cargas excesivas y que impidan el ejercicio efectivo de los derechos conferidos por la Directiva.

[31] Sentencia *Haqbin*, apartados 52 y 53.

En el presente caso, el Sr. Haqbin era un menor no acompañado, es decir, un solicitante en situación de vulnerabilidad, circunstancia esta que el TJUE indica que justifica tener en cuenta el interés superior del menor a la hora de adoptar medidas de reducción de las condiciones materiales de acogida. Estas deberán ser menos drásticas que las aplicadas a solicitantes mayores y podrán consistir en confiar el menor en cuestión a los servicios o a las autoridades judiciales encargados de la protección de la juventud[32].

Claramente, la sentencia Haqbin realizó una interpretación del artículo 20 DCA favorable a la protección de los solicitantes de protección internacional que obliga a las autoridades nacionales de los Estados miembros a asegurarles en cualquier circunstancia unas condiciones de vida mínimas.

Esta jurisprudencia *Haqbin* ha sido completada posteriormente con la sentencia *Ministero dell'Interno* (Retirada de las condiciones materiales de acogida)[33]. Este caso versaba sobre un solicitante de protección internacional residente en un centro de acogida en Florencia, que agredió verbal y físicamente a un trabajador ferroviario y a dos agentes de la Policía. Los tres últimos sufrieron lesiones que requirieron asistencia médica. Como consecuencia de esta conducta, la Prefectura de Florencia dictó una resolución por la que, sobre la base de la norma que aplica en Italia la DCA[34], le retiraba el beneficio de las condiciones materiales de acogida.

En su sentencia, el TJUE ha aclarado que el artículo 20, apartado 4, DCA se aplica también a un comportamiento violento grave realizado en el exterior de un centro de acogida, y ha concluido, aplicando su jurisprudencia Haqbin, que dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que se opone a la imposición, a un solicitante de protección internacional que ha adoptado un comportamiento violento grave respecto a funcionarios públicos, de una sanción consistente en retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida relativas al alojamiento, al alimento o al vestido. Determina que esta medida privaría a ese solicitante de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales. La imposición de otras sanciones con arreglo al citado artículo 20, apartado 4, deberá cumplir, en cualquier circunstancia, los requisitos establecidos en el apartado 5 del mismo artículo, en particular los relativos al respeto del principio de proporcionalidad y de la dignidad humana[35].

Otro desarrollo de la sentencia Haqbin está aún pendiente de resolver en el asunto Sidi Bouzid, aunque existen conclusiones del Abogado General Richard de la Tour[36]. En este caso, AB y su hijo BF, ambos nacionales tunecinos, son solicitantes de protección internacional, siendo BF menor de edad

---

[32] Sentencia *Haqbin*, apartados 53 a 55.

[33] Sentencia de 1 de agosto de 2022, C-422/21, *Ministero dell'Interno* (Retirada de las condiciones materiales de acogida), EU:C:2022:616.

[34] Artículos 14, apartado 3, y 23, apartado 1, letra e), del Decreto Legislativo n.º 142/2015.

[35] Sentencia *Ministero dell'Interno*, apartados 33 y 47.

[36] Conclusiones de 19 de junio de 2025, C-184/24, *Sidi Bouzid*, EU:C:2025:470.

en la fecha de presentación de su solicitud. Están alojados en un centro de acogida de Milán. La Prefectura de Milán adoptó una decisión de retirada de las condiciones materiales de acogida concedidas a AF y a BF en base a, en primer lugar, las reiteradas negativas de AF a evacuar el alojamiento que ocupa junto con su hijo, que no está destinado a dos personas, sino a cuatro, y a ser trasladado a otro centro de acogida de Milán y, en segundo lugar, sus comportamientos en el centro en el que está alojado, que infringieron gravemente las normas de dicho centro y podían poner en peligro la seguridad en el mismo y obstaculizar la gestión de los procedimientos relacionados con la acogida de los solicitantes de protección internacional, teniendo en cuenta el flujo migratorio masivo y la continua necesidad de distribuir la capacidad de acogida.

El Abogado General Richard de la Tour argumenta en sus conclusiones que el artículo 20, apartado 1, párrafo primero, letra a), de la DCA no es aplicable al comportamiento de un solicitante de protección internacional que permanece abusivamente en el primer centro de acogida al que fue asignado y que se niega de forma reiterada e injustificada a ser trasladado a otro centro de acogida a efectos de gestionar la capacidad del sistema de acogida nacional porque ese comportamiento no es asimilable a un "[abandono del] lugar de residencia determinado por la autoridad competente" - caso en el cual está permitido retirar el beneficio de todas las condiciones materiales de acogida. A su juicio, una conducta de este tipo encaja en el artículo 20, apartados 4 a 6, de la DCA porque se trata de un comportamiento que constituye una "violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida", que el Estado miembro puede reprimir imponiendo una sanción distinta de la retirada del beneficio de todas las condiciones materiales de acogida. Corresponde al Estado miembro determinar una sanción que sea proporcionada en este caso y que garantice, en todo caso, el respeto a su dignidad humana y su acceso a la asistencia médica, así como el interés superior del menor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 DCA, y en particular las necesidades específicas de este.

4. La crucial cuestión de la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros por la retirada total o la reducción "excesiva" de las condiciones materiales de acogida ha sido abordada por primera vez por el TJUE en su reciente sentencia *The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth*[37].

En este asunto, dos solicitantes de asilo, uno de ellos nacional afgano y el otro nacional indio, se vieron forzados a vivir durante varias semanas en condiciones precarias en Irlanda después de que dicho Estado miembro se

[37] Sentencia de 1 de agosto de 2025, C-97/24, *The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth*, EU:C:2025:594.

negara a prestarles las condiciones mínimas de acogida previstas en la DCA. En efecto, si bien las autoridades irlandesas entregaron un vale único de 25 euros a cada uno de ellos, no les asignaron alojamiento, invocando la falta de estancias disponibles en los centros de acogida al efecto, a pesar de la disponibilidad de alojamientos individuales y temporales en Irlanda. Al no disponer de tal alojamiento, los dos solicitantes no tenían derecho a la asignación para gastos diarios establecida en el derecho irlandés. Durmieron entonces en la calle u, ocasionalmente, en alojamientos precarios. Indicaron que habían pasado hambre, que no habían podido preservar su higiene y que se encontraron en una situación de dificultad, habida cuenta de sus condiciones de vida y de la violencia a la que tuvieron que enfrentarse.

Interpusieron un recurso ante el Tribunal Superior de Irlanda con el fin de obtener la reparación del perjuicio sufrido. Las autoridades irlandesas reconocen una infracción del derecho de la Unión, pero invocan un caso de fuerza mayor consistente en el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles en su territorio para los solicitantes de protección internacional, debido a la afluencia masiva de nacionales de terceros países tras la invasión de Ucrania. En cambio, dichas autoridades no sostienen que se hubieran visto objetivamente imposibilitadas para proporcionar condiciones materiales de acogida que atendieran a las necesidades básicas de dichos solicitantes. El Tribunal Superior pregunta al TJUE sobre la posibilidad de excluir la responsabilidad del Estado en tales circunstancias, pese a las obligaciones derivadas de la DCA y de la Carta.

Hay que recordar que el principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del derecho de la Unión que le sean imputables es un principio inherente al sistema de los Tratados en los que se basa la Unión, junto con el de primacía y efecto directo. Fue establecido por el TJUE en sus *Francovich* y *otros* y *Brasserie du pêcheur*[38]. Conforme a dicho principio, los particulares perjudicados tienen derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos[39]:

- que la norma de Derecho de la Unión violada tenga por objeto conferirles derechos;

---

[38] Sentencias de 19 de noviembre de 1991, C-6/90 y C 9/90, *Francovich* y *otros*, EU:C:1991:428, apartado 35; y de 5 de marzo de 1996, C-46/93 y C-48/93, *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, EU:C:1996:79, apartado 31.

[39] Sentencias de 28 de julio de 2016, C-168/15, C-168/15, *Tomášová*, EU:C:2016:602), apartado 22; de 18 de enero de 2022, C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, EU:C:2022:33), apartado 44; de 28 de junio de 2022, C-278/20, *Comisión/España* (Infracción del Derecho de la Unión por el legislador), EU:C:2022:503), apartado 31; y de 22 de diciembre de 2022, C-61/21, *Ministre de la Transition écologique y Premier ministre* (Responsabilidad del Estado por la contaminación del aire), EU:C:2022:1015), apartado 44. Dicho principio rige en cualquier supuesto de violación del derecho de la Unión por parte de un Estado miembro, independientemente de cuál sea la autoridad pública responsable de esta violación (sentencia de 19 de diciembre de 2019, C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, EU:C:2019:1114, apartado 55).

- que la violación de esta norma esté suficientemente caracterizada; y
- que exista una relación de causalidad directa entre tal violación y el perjuicio sufrido por los particulares.

En el presente asunto, aunque los solicitantes alegan que se cumplen los tres requisitos del criterio, las autoridades irlandesas invocan fuerza mayor para enervar la apreciación de una infracción suficientemente caracterizada y, por tanto, la concurrencia de las exigencias del segundo requisito de la responsabilidad extracontractual. Dichas autoridades no niegan que no proporcionaron alojamiento a los solicitantes, tal como exigen las normas nacionales que transponen la DCA, pero rechazan que los solicitantes tengan derecho a una indemnización, pues, a su parecer, las infracciones del derecho de la Unión fueron motivadas por circunstancias constitutivas de fuerza mayor. Por ello, alegan que no se pueden calificar de «suficientemente caracterizadas» a efectos del segundo requisito de la responsabilidad extracontractual.

En consecuencia, el presente asunto suscita la cuestión de si las autoridades nacionales pueden invocar fuerza mayor[40] frente a una acción indemnizatoria por el incumplimiento de la DCA.

Para determinar si existe en este caso una violación suficientemente caracterizada de la DCA, el Tribunal recuerda su jurisprudencia según la cual esta Directiva y el respeto de los derechos fundamentales, en particular las exigencias del artículo 1 de la Carta (la dignidad humana debe ser respetada y protegida), se oponen a que un solicitante de protección internacional sea privado, aunque solo sea temporalmente, de la protección de las normas mínimas establecidas por dichas Directivas[41]. En particular, la saturación de las redes de acogida de los solicitantes de protección internacional no puede justificar ninguna excepción a las normas mínimas para la acogida de dichos solicitantes establecidas por el derecho de la Unión[42].

De la combinación de las normas enunciadas en los artículos 17 y 18 DCA, el TJUE deduce que, en caso de agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles en su territorio para los solicitantes de protección internacional, un Estado miembro puede elegir entre dos posibilidades[43]:

- Siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 18.9 DCA[44], el Estado miembro podrá decidir proporcionar alojamiento en

---

[40] No se trata de una aplicación del mecanismo de solidaridad establecido por el Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147.

[41] Sentencias *Cimade* y *GISTI*, apartado 56; *Saciri* y *otros*, apartado 35.

[42] Sentencia *Saciri* y *otros*, apartado 50.

[43] Sentencia *The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth*, apartados 39 a 41.

[44] El artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 establece que, «en casos debidamente justificados, los Estados miembros podrán fijar excepcionalmente condiciones materiales de acogida

especie, sin estar obligado a cumplir todos los requisitos establecidos en dicho artículo 18, pero atendiendo, en cualquier caso, a las necesidades básicas de las personas afectadas.

- Si dicho Estado miembro ya no tiene voluntad de conceder las condiciones materiales de acogida en especie, o no puede hacerlo, debe proporcionar dichas condiciones en forma de asignaciones económicas o de vales de importe suficiente para que las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional, incluido un nivel de vida digno y adecuado a la salud, así como para su subsistencia, queden garantizados.

De ello deduce el Tribunal que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar la forma y el nivel preciso de las condiciones materiales de acogida que conceden, pero que no pueden, sin exceder de manera manifiesta y grave dicho margen de apreciación y sin vulnerar manifiestamente la jurisprudencia del TJUE, omitir proporcionar, ni siquiera temporalmente, condiciones materiales de acogida que atiendan a las necesidades básicas de un solicitante de protección internacional que no disponga de medios suficientes para tener un nivel de vida adecuado a su salud y para poder garantizar su subsistencia, incluso en lo que respecta a su acceso a la vivienda. Por lo tanto, parece que tal omisión puede constituir una violación suficientemente caracterizada del derecho de la Unión, aun cuando se produzca en una situación en la que las capacidades de alojamiento normalmente disponibles para los solicitantes de protección internacional en el territorio del Estado miembro de que se trate se hayan agotado temporalmente[45].

El TJUE precisa, además, que cuando el Estado miembro desee proporcionar las condiciones materiales de acogida en especie, debe tenerse en cuenta que el legislador de la Unión estableció, en el artículo 18, apartado 9, letra b), de la DCA, un régimen de excepción aplicable, bajo determinadas condiciones, en caso de agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles, a la vez que regulaba las modalidades de esta excepción. En particular, dicho legislador impuso a los Estados miembros una obligación de resultado consistente en garantizar «en cualquier caso» a los solicitantes de protección internacional de que se trate la cobertura de sus necesidades básicas, excluyendo así que los Estados miembros que apliquen ese régimen de excepción puedan eximirse de ofrecer las garantías necesarias a tal fin. Por lo demás, dicho precepto no contiene indicación alguna de que su aplicación deba excluirse cuando el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles se deba a una afluencia considerable

---

diferentes de las previstas en el presente artículo durante un período razonable, que deberá ser lo más corto posible, cuando […] las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente agotadas».

[45] Sentencia *The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth*, apartados 42 y 43.

y repentina de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional, de carácter imprevisible e incontenible. En estos casos, el régimen excepcional de este artículo 18, apartado 9, de la DCA es el aplicable con las condiciones en él previstas (solo podrá aplicarse «en casos debidamente justificados» «excepcionalmente» y, por otra parte, que las medidas adoptadas en ese marco deben preverse «durante un período razonable, que deberá ser lo más corto posible»)[46].

De esta manera, el Tribunal, siguiendo las conclusiones de la abogada general Medina, cierra la posibilidad, esgrimida por Irlanda, de invocar como fuerza mayor el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles debido a una afluencia considerable y repentina de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional, de carácter imprevisible e incontenible. Este supuesto de fuerza mayor estaba ya contemplado en el régimen excepcional del artículo 18, apartado 9, DCA.

El Tribunal concluye que un Estado miembro que no ha garantizado, durante varias semanas, el acceso de un solicitante de protección internacional a las condiciones materiales de acogida establecidas por la DCA no puede eludir su responsabilidad extracontractual con arreglo al derecho de la Unión invocando el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles en su territorio para los solicitantes de protección internacional, debido a la afluencia de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional que, por su carácter considerable y repentino, haya resultado imprevisible e incontenible.

5. La jurisprudencia del TJUE ha contribuido y puede seguir contribuyendo a mejorar la aplicación de la DCA y de su sucesora, la Directiva 24/1346. Su principal aportación ha sido determinar que existen unas condiciones materiales de acogida mínimas que un Estado miembro nunca puede denegar o retirar a los solicitantes de protección internacional. Ese mínimo vital es un componente de la dignidad humana, protegida por el artículo 1 de la Carta, cuya ausencia expone a los solicitantes a la posibilidad de ser víctimas de un trato inhumano y degradante.

Además, el TJUE sigue contribuyendo a una interpretación garantista y respetuosa de los derechos fundamentales de los solicitantes de protección internacional, como queda reflejado en su última sentencia, The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth. Esta ha abierto la posibilidad de que los solicitantes de protección internacional exijan responsabilidad extracontractual a los Estados miembros cuando incumplen flagrantemente esta obligación de ofrecer un mínimo vital digno a los solicitantes de protección internacional,

[46] Sentencia *The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth*, apartados 46 y 47.

incluso en casos de saturación de los centros de acogida por afluencia repentina de muchas personas que desean solicitar protección internacional.

El TJUE también acepta margen de actuación y permite cierta discrecionalidad a los Estados miembros respecto a la aplicación de la DCA, especialmente a la hora de reaccionar ante la llegada inesperada de un gran número de personas que el sistema de asilo no puede procesar adecuadamente. Esta tolerancia se explica, entre otros motivos, porque las condiciones de acogida se siguen regulando mediante directiva, incluso tras la aprobación del Pacto de Migración y Asilo, con la nueva DCA. En este sentido, cabe destacar que la nueva DCA es el único instrumento del Pacto que se ha adoptado como directiva, en vez de reglamento. Esto también se debe a que los Estados miembros asumen el coste económico de los sistemas de acogida, salvo ayudas puntuales procedentes de la UE.

A pesar de esto, la jurisprudencia del TJUE sobre la DCA, hasta ahora respetuosa de los derechos fundamentales, seguirá siendo aplicable bajo la nueva DCA. Se verá en el futuro si el TJUE seguirá manteniendo esta perspectiva al interpretar los cambios incluidos en el nuevo instrumento, en particular en lo que respecta a la introducción de una mayor condicionalidad - especialmente geográfica - para que los solicitantes de asilo puedan beneficiarse de las condiciones de acogida.

Abstract ENG

Reception of Applicants for International Protection and Member States' Responsibility

Ensuring dignified reception conditions for applicants for international protection is a key element of the European Union's asylum system. It is currently regulated by Directive 2013/33. The Court of Justice of the European Union has developed an important caselaw, respectful of applicants' human rights, in relation to reception conditions. The recent caselaw on Member States' responsibility in case of partial or total withdrawal of reception conditions is particularly relevant.

Abstract ESP

Acogida de los solicitantes de protección internacional y responsabilidad de los Estados Miembros de la UE

La garantía de unas condiciones de acogida dignas para los solicitantes de protección es un elemento esencial del sistema de asilo de la Unión Europea. Su armonización en el momento presente se recoge en la Directiva 2013/33. El Tribunal de Justicia ha elaborado una interesante jurisprudencia respetuosa de los derechos fundamentales de los solicitantes sobre dichas condiciones de acogida, destacando las sentencias recientes sobre la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros en caso de reducción o retirada de las referidas condiciones.

Abstract ITA

Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e responsabilità degli Stati membri dell'UE

La garanzia di condizioni di accoglienza dignitose per i richiedenti protezione è un elemento essenziale del sistema di asilo dell'Unione europea. La loro armonizzazione è attualmente disciplinata dalla direttiva 2013/33. La Corte di giustizia ha elaborato un'interessante giurisprudenza rispettosa dei diritti fondamentali dei richiedenti in materia di condizioni di accoglienza, con particolare riferimento alle recenti sentenze sulla responsabilità extracontrattuale degli Stati membri in caso di riduzione o revoca delle suddette condizioni.

Keywords: Directive 2013/33, applicants for international protection, material reception conditions, Member States' responsibility.

Palabras clave: Directiva 2013/33, solicitantes de protección internacional, condiciones materiales de acogida, responsabilidad de los Estado miembros.

Parole chiave: Direttiva 2013/33, richiedenti protezione internazionale, condizioni materiali di accoglienza, responsabilità degli Stati membri.

FRANCESCO CHERUBINI*

THE AWAITED RULING OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE ON SAFE COUNTRIES OF ORIGIN**

SUMMARY: 1. Safe countries and international law. – 2. Safe countries of origin and EU law: a) the notion of SCO. – 3. b) the use of SCO. – 4. The referral to the CJEU. – 5. The position taken by the Court. – 6. A few final observations.

1. The concept of "safe country", even beyond the borders of the Union, is not unfamiliar to the practice of international refugee law, where it may serve different purposes depending on the circumstances.[1] It establishes a "presumption of priority", the essential premise of which is that a third State, other than the one from which an individual seeks protection, ensures – or is capable of ensuring – adequate respect for fundamental rights; that is, a level of protection equivalent to that which the State applying the presumption can itself provide. The legal rationale underpinning this presumption lies in the subsidiary character of the responsibility to afford protection: where the applicant has, or has had, a privileged connection with a third State, primary responsibility for protection may, in principle, be attributed to that State.

There are two principal applications of the safe country concept. The first – and more tenuous – is the "safe third country": a place where protection has not yet been granted but could potentially be afforded under conditions ensuring compliance with certain minimum standards of human rights protection.[2] The second application, which is marginally more robust, concerns

* Associate Professor of European Union Law at Luiss 'Guido Carli', Rome, Italy.

** This paper is part of the final output of the research project of national interest Migration and Religion in International Law (MiReIL). Research-based Proposals for Inclusive, Resilient, and Multicultural Societies, funded by the Italian Ministry of University and Research and by the European Union – Next Generation EU in the framework of the "Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – Missione 4, Istruzione e ricerca – Componente 2: dalla ricerca all'impresa – Investimento 1.1", Call PRIN 2022 released by DD no. 104 of 2 February 2022 [CUP J53D23005190006 – I53D23003110008].

[1] See L. FELINE FREIER, E. KARAGEOGIOU, K. OGG, "The Evolution of Safe Third Country Law and Practice", in C. COSTELLO, M. FOSTER, J. MCADAM (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021, p. 518 ff.

[2] See R. HOFMANN, T. LÖHR, "Introduction to Chapter V: Requirements for Refugee Determination Procedures", in A. ZIMMERMANN (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford, 2011, esp. p. 1111 ff.

the concept of the "country of first asylum". This refers to a place where the asylum seeker has already obtained protection, which – again – is predicated upon a minimum threshold of respect for fundamental human rights standards.[3] The common denominator between these two concepts lies in the characterization of the relevant places as "safe" – a designation supported by multiple factors, each aimed at ensuring that the applicant, once removed, will not face a risk of suffering serious violations of her/his fundamental rights.[4] The nature of the applicant's connection to the designated safe country, however, differs between the two frameworks. In the case of the country of first asylum, the applicant has already been recognized as a refugee or enjoys a comparable *status*; conversely, under the safe third country paradigm, the applicant is merely afforded access to a procedure through which such recognition may potentially be granted.

As we said above, these conditions must be read from the perspective of the compliance with international (especially refugee) law.[5] From the standpoint of practical implementation, however, an additional requirement arises: the third State in question must be willing to (re)admit the applicant, who – it is worth recalling – is not a national of it.[6] Consequently, whenever a State seeks to "transfer" an asylum seeker to a purportedly safe country, the prior consent of the latter is indispensable.[7] This requirement has given rise to a network of international instruments under which such obligations are reciprocally undertaken. These include agreements for the sharing of systems for managing applications for international protection (as exemplified within the EU by the Dublin System); readmission agreements or more complex forms of cooperation (such as migration outsourcing).

Although there is a dramatic resemblance with the concepts just briefly outlined, the "safe country of origin" (SCO) is radically different. Rather than operating as a criterion of priority, it establishes a much stronger presumption – namely, that the conditions necessary for the recognition of international protection are not met. Where the applicant's State of nationality is designated as a SCO,[8] it is deemed to provide adequate protection: *ergo*, the individual concerned *is not a refugee* nor deserves any form of alternative protection. The procedural implications of this distinction are particularly salient in the context of EU law: the identification of a safe third country renders an application inadmissible and, accordingly, precludes an examination of its

[3] *Ibid*., p. 1114 ff.

[4] Including, of course, violation of the prohibition of *refoulement*.

[5] If appropriate, see F. Cherubini, *Asylum Law in the EU*, London, 2015, p. 82 ff.

[6] Or, if stateless, not habitually resident there.

[7] Which would not be necessary if the applicant is transferred to his/her State of nationality or, for the stateless person, of habitual residence: see K. Hailbronner, "Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals", in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1997, p. 1 ff.

[8] In the case of statelessness, the State of habitual residence.

merits;[9] by contrast, the designation of a SCO leads to a determination that the application is unfounded.[10]

2. Under the Procedures Directive (PD) currently in force, which is set to be repealed and replaced by the Procedures Regulation 2024/1348 as of 12 June 2026,[11] the incorporation of the SCO concept is left to the discretion of the Member States (MSs) pursuant to Article 37. Read in conjunction with Article 36, this provision establishes the following cumulative conditions: (i) compliance with the criteria enumerated in Annex I to the PD; (ii) an individual examination of the application, coupled with the absence of any claim, substantiated by the applicant, indicating serious grounds for believing that, in her/his specific circumstances, she/he would face a risk of suffering the violations that typically warrant the granting of international protection; and (iii) the existence of a connection between the applicant and the designated SCO.

(i) Annex I delineates the elements necessary for the presumption to operate,[12] linking them to the demonstration that, *generally* and *consistently*, they exclude the existence of grounds warranting the granting of international protection. In other words, the PD authorizes MSs to introduce into their domestic legal orders a presumption of adequate State protection: the above elements imply that the State of origin does not "produce" individuals eligible for such protection. It is worth noting that the PD eliminates an option that was instead included in the first directive of the same name:[13] the faculty of MSs to introduce an exception to the designation of a SCO for part of its territory, that cannot be considered safe. The rationale for that earlier option was narrowly tailored: to enable the application of the SCO concept even to States that, owing to localized conflict or comparable conditions, lacked effective control over part of their territory, rendering that area unsafe. Absent such a provision, States meeting this description must be regarded as unsafe in their entirety.

(ii) The use of the adverbs "generally" and "consistently" underscores the rebuttable nature of the presumption, thus permitting the submission of contrary evidence. To that end, an individual assessment of each application

---

[9] The cases of inadmissibility are listed in Article 33 of the Procedures Directive 2013/32/EU of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection status (simply "PD").

[10] See Article 32 PD.

[11] Regulation (EU) 2024/1348 of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, esp. Articles 78-79. See also below, fn. 43.

[12] The legal situation, the application of the law within a democratic system, the general political circumstances, taking into account the element listed in the very same Annex.

[13] Council Directive 2005/85/EC of 1st December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, in particular Article 30(1) thereof.

remains imperative. This procedural safeguard flows directly from the inherent limits of the presumption: while the State of origin may not, *as a rule*, "produce" individuals in need of international protection, the circumstances of a particular applicant may nonetheless reveal that the country in question is, in her/his case, not safe.

(iii) Finally, the requisite "link" is, self-evidently, citizenship.[14] As previously noted, this element differentiates the SCO paradigm from scenarios where the safe country is an "ordinary" third State capable of affording equivalent protection – still a secondary alternative to the primary obligation, which invariably rests with the applicant's State of origin.

3. Turning to the application of the SCO concept within the framework of the PD, its relevance may extend to three distinct aspects of the procedure for the recognition of international protection:[15] (i) special examination procedures;[16] (ii) decisions on the manifestly unfounded nature of an application;[17] (iii) the applicant's right to remain pending judicial review of the decision concerning her/him.[18]

(i) Once incorporated into domestic law, the SCO designation may serve as the basis for the application of special procedures in lieu of the ordinary examination procedure. The first of these is the accelerated procedure, in which the time limits for adopting a decision on the application for international protection are shortened (though they must remain "reasonable").[19] A second is the border (or transit zone) procedure, more comprehensively regulated under Article 43 PD, which may be introduced into national law to permit a decision, *inter alia*, following an accelerated examination. Accordingly, the SCO designation may furnish the legal basis for the use of accelerated procedures, which may, but need not, be conducted at the border or in transit zones.

(ii) Article 32 PD provides that, in any of the circumstances warranting the application of a special procedure, including the SCO scenario, MSs may empower their competent authorities to issue a decision declaring an application to be manifestly unfounded. The adoption of special procedures and the issuance of such determinations are, however, procedurally distinct. Thus, a MS may: decline to introduce any special procedure, yet nonetheless provide for determinations that certain applications – such as those involving a SCO – are manifestly unfounded (in which case the decision would be taken

[14] Or, for a stateless person, of habitual residence.

[15] It should be emphasised that EU law does not include the presence of a SCO among the legal bases of possible detention orders against the applicant: the only hypotheses allowed are included in Article 8 of the Reception Directive (2013/33/EU of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection).

[16] Article 31(8) PD.

[17] Article 32(2) PD.

[18] Article 46(5-6) PD.

[19] Article 31(9) PD.

within the framework of the ordinary procedure); introduce special procedures without conferring upon the authority the power to declare an application manifestly unfounded (in which case a SCO application found to lack merit would be rejected as simply unfounded within the special procedure); or combine both options. In the latter scenario, the PD imposes no binding requirement that the two be applied in conjunction: in the context of a special SCO procedure, the authority may be empowered to issue a mere rejection of the application, and conversely, a finding of manifestly unfounded nature of an application may be made in the context of the ordinary procedure. MSs are thus free to adopt such choices but are under no obligation to do so.

(iii) Article 46(5) PD obliges MSs to permit applicants to "remain in the territory until the time limit within which to exercise their right to an effective remedy has expired and, when such a right has been exercised within the time limit, pending the outcome of the remedy". This guarantee is, however, subject to the exceptions enumerated in para. 6 of the same provision, which identifies specific circumstances in which the applicant may be denied this prerogative: most notably, where she/he is the subject of a decision rendered under a special procedure[20] or on the manifestly unfounded nature of an application (either of which may be predicated on the SCO designation). In such cases, the PD nonetheless preserves the applicant's right to seek judicial review of this specific consequence of the final decision: namely, the cessation of her/his entitlement to remain in the territory of the MS concerned.

4. Italy had decided to exercise the option afforded by Article 37 PD. Initially, an Article 2-*bis* was inserted into Legislative Decree No. 25 of 28 January 2008:[21] almost entirely reproducing the wording of Annex I of the PD, the provision entrusted the identification of SCOs to a decree of the Minister of Foreign Affairs and International Cooperation, to be adopted in agreement with the Ministers of the Interior and of Justice. Article 1 of Decree-Law No. 158 of 23 October 2024 subsequently amended said Article 2-*bis*: by enumerating directly the list of SCOs;[22] by abolishing the territorial exception (while retaining the one concerning specified groups of persons, which was already present in the previous version); and by introducing a para. 4-*bis*, which concerns the periodic updating of the SCOs list.

With respect to the procedural applications of the SCO concept, Italy has made extensive use of the options afforded under the PD.

---

[20] With the only exception, referred to in Article 46(6) PD, constituted by Article 31(8)(h) thereof.

[21] Legislative Decree 25/2008 originally implemented the first version, from 2005, of the PD; the amendment under consideration was introduced by Article 7-*bis* of Decree-Law No. 113 of 4 October 2018, converted with amendments by Law No. 132 of 1st December 2018.

[22] Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia and Herzegovina, Cape Verde, Egypt, Gambia, Georgia, Ghana, Ivory Coast, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Morocco, Peru, Senegal, Serbia, Sri Lanka and Tunisia.

Article 28-*bis* of Legislative Decree No. 25/2008 enumerates four circumstances in which the SCO designation is linked to the application of an accelerated procedure. The first pertains to applications lodged directly at the border (or in transit zones) by an individual originating from a SCO. Such zones are designated by decree of the Minister of the Interior, and the areas whose right of use has been temporarily granted to Italy by Albania are deemed equivalent to them.[23] The second circumstance encompasses all SCO-based applications not submitted at the border (or in transit zones). The third overlaps with cases deemed manifestly unfounded, which, pursuant to Article 28-*ter* of Legislative Decree No. 25/2008, expressly include applications from individuals originating from a SCO. The fourth and most complex case arises where the accelerated procedure is applied to an applicant who has been placed in detention, either at crisis points or in return detention centres. Among the grounds upon which the competent authority ("Questore") may order such detention is that set forth in Article 6-*bis* of Legislative Decree No. 142 of 18 August 2015, which encompasses applications submitted directly at the border (or in transit zones) by individuals from a SCO.

In each of the four scenarios outlined above, the decision to initiate an accelerated procedure is taken by the *Questore*, who must promptly transmit to the competent territorial commission all documentation relating to the applicant. This decision is subsequently subject to confirmation by the President of the competent commission. The latter is required to convene an interview of the applicant within seven days and to render a final decision within a further two days. In the specific case of a SCO application lodged directly at the border (or in transit zones), however, the commission must decide within seven days of receiving the application.

The Italian legislature has likewise elected to utilise the "manifestly unfounded" option. Article 28-*ter* of Legislative Decree No. 25/2008 stipulates that an application from a SCO national must be decided as manifestly unfounded – provided, of course, that it fails to satisfy the substantive requirements for international protection. In our view, this entails that a SCO application should be subject to an accelerated procedure (potentially conducted at the border) and, where the presumption underpinning the SCO designation is not rebutted, declared manifestly unfounded. Conversely, if the applicant succeeds in overturning the presumption, the basis for the accelerated procedure would fall away, necessitating its "conversion" into an ordinary procedure.[24] That said, it remains highly improbable, in practical terms, that an application initially processed under an accelerated procedure could ultimately result in

[23] Article 3(3) of Law 21 February 2024, No. 14.

[24] Anyway, this would not prevent the authorities from concluding an ordinary procedure with a decision on the manifestly unfounded nature of an application: Art. 28-*ter* extends this power beyond the SCO applications.

a determination of manifest unfoundedness within the framework of an ordinary procedure.

Finally, according to Article 35-*bis* of Legislative Decree No. 25/2008, the time limits for filing an appeal are halved in cases following an accelerated procedure: fifteen days from the notification of the decision, or thirty days if the applicant is in a third country at the time the appeal is filed.[25] The most significant impact of this provision concerns the suspension of the enforceability of that part of the final decision ordering the applicant to leave the Italian territory. Such suspension is excluded for decisions declaring the manifestly unfounded nature of applications and for those following an accelerated procedure, both of which possibly grounded on the concept of SCO. In such cases, the applicant/plaintiff may, while introducing appeal to the judicial authority, request the suspension of the enforceability of the removal order when serious and precise reasons are given; and against the decision which follows, lodge a complaint before the court of appeal.

In its now widely noted judgment of October 2024,[26] the European Court of Justice ("Court") devoted substantial attention to the determination of a SCO within the meaning of the PD. The Court unequivocally held that national designations of SCOs may not include exceptions of a territorial nature. This position – the real reason behind its vast echo – has produced in Italy a cascade of questions for preliminary rulings. Each of these was aimed at eliciting from Luxembourg further clarification (albeit not necessarily definitive) on the interpretation of the relevant provisions of the PD in light of the legislative choices adopted by the Italian legislature.

Employing the familiar "preclusive" formula, the questions submitted to the Court may be summarized as follows: whether a MS may directly designate a third country as a SCO by means of a primary legislative act; whether such designation may be effected without rendering accessible and verifiable the sources relied upon in support thereof; whether, in the context of an accelerated at-the-border procedure, the adjudicating authority may nonetheless draw upon information concerning the SCO independently of the sources referred to in Article 37(3) PD; and whether it is permissible to designate a third country as a SCO notwithstanding the existence of specified groups of persons for whom that country cannot be considered safe, according to Annex I to the PD.

5. With respect to the first question, the Court affirmed what might reasonably have been foreseen: directives confer upon MSs a certain margin of manoeuvre, such that the decision to designate SCOs through a primary

[25] The days are reduced to seven in the case of an applicant against whom a detention order has been issued.

[26] Case C-406/22, 4.10.2024, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky*.

legislative act does not, *per se*, constitute a breach of EU law.[27] The Court, however, developed a line of reasoning only briefly touched upon by the Advocate General de la Tour (AG),[28] namely that, beyond ensuring attainment of the result prescribed by a directive, the measures chosen by MSs must also safeguard the full effectiveness of EU law.[29] For those acquainted with the considerations said to have motivated the Italian government's choice to proceed via legislative designation of SCOs, the Court's message is unambiguous: even in such circumstances, Union law not only prevails, but also imposes an obligation upon the domestic judiciary to disapply any incompatible national provision in favour of the corresponding rule of Union law (possessing direct effect).[30]

It should be after all recalled that, in annulling the provisions of the first PD relating to the European designation of SCOs,[31] the Court in no way ruled out the possibility that such designation could arise from a legislative procedure, such as that, then in force, of co-decision,[32] thus admitting, *mutatis mutandis*, that a primary source could introduce both the general discipline of the modalities and criteria for the designation of SCOs and the designation itself.

The second and third questions fundamentally concern the extent of the State authorities' obligation to disclose – or at minimum, to provide access to – the information underlying the designation of SCOs, as well as the scope of the judge's independent investigative powers. In relation to these matters, the Court, similarly to the AG,[33] abstains from expressing a conclusive position on questions of domestic law, limiting itself instead to the articulation of certain general principles.

The Court's starting point is that no provision of the PD, including its Article 37, expressly obliges MSs to disclose the sources of information on

[27] Joined Cases C-758/24 and C-759/24, 1.8.2025, *LC and CP v Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma*, paras 58-61. For the very first comments, see C. Favilli, L. Marin, "Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le sentenze *CV* e *Alace*", in *Rivista del contenzioso europeo*, 3/2025, p. 1 ff.; G. Nucera, "La prevalente dimensione sostanziale del concetto di sicurezza rispetto a un Paese di origine. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia dell'UE sul rinvio pregiudiziale nei procedimenti *Alace* e *Canpelli*", in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2025, p. 1052 ff.

[28] Opinion of 10 April 2025, paras 38-39.

[29] *LC and CP* case, para 62.

[30] *Ibidem*, para 63. The Court connects (paras 64-67) its observations regarding the role of the national judiciary in safeguarding the full effectiveness of EU law to the protection of the right to an effective judicial remedy, as enshrined in Article 47 of the Charter of fundamental rights – a provision to which, quite appropriately, the Court will make more extensive reference in addressing the other questions.

[31] Articles 29(1) and (2) and 36(3) of Directive 2005/85/EC.

[32] Case C-133/06, 6.5.2008, *Parliament v Council*, *passim* but especially para 63.

[33] He nevertheless goes so far as to consider that "[i]n contrast to the position under the previous system, the act designating a third country as a safe country of origin does not disclose the specific sources of information on which the Italian legislature based its assessment of the safety of that country and, in particular, its ability to guarantee its population sufficient protection against the risk of persecution or serious harm": see Opinion *LC and LP*, para 43.

which the SCOs designation is based.[34] The Court, however, affirms the existence of such an obligation, implicitly deriving it from certain provisions of the PD, interpreted through the lens of Article 47 of the Charter. The principal of these provisions is Article 46 PD, which imposes on MSs the obligation to provide an effective remedy for the benefit of the applicant for international protection against, *inter alia*, refusal decisions, including those on the manifestly unfounded nature of a SCO application resulting from an accelerated procedure, even if conducted at the border (or in a transit zone). In brief, according to the Court, the concept of SCO introduces a presumption which, insofar as it produces autonomous legal effects (such as those described above, ranging from special procedures to the scope of the effects of the decision that follows), must be capable of being challenged with full awareness by the appellant and completely assessed by the judicial authority.[35] Although the PD itself does not explicitly extend the right to an effective remedy to decisions assigning an applicant to an accelerated SCO procedure, the conformity of such decisions with national and EU law must be subject to judicial scrutiny when challenging the final decision. According to the very Court of Justice, it is the designation itself that may be reviewed by the competent judge, including on its own motion if necessary.[36] As emphasized by the AG,[37] the right to an effective remedy fundamentally presupposes the disclosure of the sources that led the national authorities to include a third State on the SCOs list. Absent such disclosure, the ability to effectively challenge the designation would be unduly limited, in a manner inconsistent with the general protections afforded by Article 47 of the Charter.

The fourth question arguably lies at the heart of the referral to the Court: namely, whether, in the absence of an express enabling clause, national authorities may accompany a designation with an exception for specified groups of persons. In the original version of Article 2-*bis* of Legislative Decree No. 25/2008, the provision contained both territorial and group exceptions. The former was subsequently removed following *CV*, in which the Court stated in unequivocal terms – as noted above – that such a territorial exception was incompatible with EU law. The reasoning advanced by the Court on that occasion left little doubt as to the compatibility of a group exception with EU law. An argument of a general nature appears decisive: the special SCO regime, which is the basis for derogating from the ordinary procedure, must be interpreted strictly. Such an interpretation necessarily excludes its extension, particularly where it lacks any support in the wording of Article 37 PD or, more generally, in that Directive.[38]

---

[34] *LC and LP* case, para 71.
[35] *Ibidem*, para 72 ff.
[36] *CV* case, para 94.
[37] Opinion *LC and LP*, paras 49 and 52-61.
[38] *CV* case, para 71.

Notwithstanding the position expressed by the AG,[39] the Court's judgment was entirely in line with prior expectations – expectations which, it must be said, were, as previously observed, of a rather self-evident nature.

The underlying rationale of both exceptions lies in extending the use of an instrument permitting the summary examination of applications from third-country nationals whose countries of origin, generally ("usually" or "almost always") and consistently (on a stable and permanent basis) do not "produce" individuals entitled to international protection. This instrument, namely the concept of SCO, would remain inapplicable to third States where certain territories or groups of persons are excluded from such classification. In such cases, it cannot be said that those *territories* are, almost always and permanently, "unproductive" of individuals deserving protection, or that those *groups of persons* are, almost always and permanently, adequately protected. By contrast, the relevant exceptions permit the use of a summary procedure even in respect of such third States – provided that the procedure is not applied to the territories and/or groups of persons falling within the exception. The Court makes clear that such a legislative choice may be made only by the Union legislature itself, which is called upon to balance the interest in procedural efficiency and the obligation to ensure a thorough examination of applications.[40] The absence, within the PD, of any provision allowing the geographical exception (i.e., adequate protection in some but not all areas of the territory) or the group exception (i.e., adequate protection for some but not all groups of persons) must therefore be understood as an intentional legislative choice to prioritise exhaustive examination over procedural expediency.

After all, the geographical exception says relatively little about the overall security situation of a country: the existence of inadequately protected groups – almost always and on a permanent basis – may be a strong indicator of generalised deficiencies in the protection of fundamental rights. For this reason, and *a fortiori* in the case of the group exception, the Union legislature must make its authorisation explicit. In the absence of such an express provision, MSs lack the implied power to introduce this exception on their own initiative.

Finally, the Court reaffirmed that, while the newly adopted Procedures Regulation does admit such exceptions, this reflects the prerogative of the Union legislature to revisit and recalibrate the balance between efficiency and protection.[41] The deliberate omission of such exceptions from PD thus operates as an exclusion, leaving no scope for MSs to supplement the legislative framework with their own exceptions.

---

[39] Opinion *LC and LP*, para 71 ff.
[40] *LC and LP* case, para 104 ff.
[41] *Ibidem*, para 106.

6. The concept of SCO offers multiple interpretive keys to understanding the asylum policies of the EU and its MSs. Its principal appeal –particularly for those responsible for ensuring compliance with international law – lies in its potential to mitigate the operational burden imposed by the prohibition on *refoulement*. While international law does not preclude the removal of a foreign national who, *sine titulo*, seeks entry into a State's territory or has overstayed lawfully granted leave, it does categorically prohibit return to a territory where there exists a real risk of serious violations of that individual's fundamental rights.

This is the crux of the matter: how can a State distinguish between those entitled to such protection and those who are not? International law imposes a primary obligation to establish procedures – meeting specified normative standards – capable of enabling the competent authorities to make such determinations. At its core, the exercise amounts to a predictive assessment: on the basis of information available to the State (or which it ought to possess), is it reasonably likely that the individual concerned, in her/his country of origin, would face a risk of serious infringements of fundamental rights?

Within this question lies the full weight of the prohibition on *refoulement*: the answer it requires entails the establishment of adequate procedures (both administrative and judicial), the deployment of human resources of a correspondingly high level of expertise, and the provision of a reception infrastructure, since the applicant is entitled to remain in the territory of the State where the application was lodged while a decision is pending (and, possibly, not only). The use of the SCO concept radically compresses these obligations to their bare minimum. It permits a summary, expedited procedure, justified by a single foundational premise: that the applicant's country of origin already affords sufficient protection. On this basis, the application may be deemed manifestly unfounded, thereby pre-emptively undermining its substantive validity.

An elementary yet essential clarification – serving, in a sense, as the counter-limit to the SCO concept – is that a negative decision cannot be taken solely on a presumptive basis ("anyone from country X is, by definition, ineligible for protection"). The assessment must remain individualised: while the likelihood that, for example, a Bangladeshi national will qualify for protection may be statistically low, those probabilities, however minimal, must still be examined.

This principle also explains why certain forms of *refoulement* are prohibited *per se*: when a State interdicts migrants on the high seas or physically prevents entry – through barriers or other means – it is, in effect, removing them from access to the very procedures required for such an individualised determination. Consequently, the use of the SCO concept as a tool to ease the burdens arising from the prohibition on *refoulement* cannot depress procedural

safeguards below a minimum threshold. In our view, that threshold corresponds to the obligation to conduct a substantive, in-depth interview with the applicant – arguably the principal means of rebutting the presumption of safety – particularly because an appeal against a refusal decision may not necessarily suspend the enforcement of the return order.

The pattern just described is both well-known and well-established. Yet, from another perspective, we could wonder if the SCO concept, at least within the EU, deliver the promised results. At present, the evidence suggests otherwise – likely for two principal reasons.

The first lies beyond the reach of policymaking: the geographical position of EU MSs, particularly the frontline ones, renders migration routes largely impervious to measures ranging from the most liberal to the most restrictive. "[W]hen you have eliminated the impossible, whatever remains, however improbable, must be the truth (…)".[42] In this context, the "impossible" is the lack of being able to even imagine a future, which propels many towards the sole remaining – *however improbable* – alternative: to reach what is perceived as an attractive Europe. A journey of thousands of kilometres, often through territories dominated by traffickers, exploiters, organised crime groups, and smugglers – all of whom devoted to subject migrants to a spectrum of extreme human rights abuses – followed, where necessary, by the perilous crossing of the Mediterranean Sea.

The second reason is rooted in the institutional architecture of EU asylum policy: the coexistence of competences between the Union and its MSs generates structural inhomogeneity – a fragmentation that even the Court of Justice's preliminary ruling competence cannot fully remedy – and results in the continual shifting of responsibilities from one level to the other. Within such a framework, the SCO concept is hardly the key to transformative change. Indeed, even as enshrined in the new Procedures Regulation,[43] it merely enables the coexistence of highly divergent national practices – depending on the respective determinations, at both Union and MS level, of which countries or regions are to be deemed safe.

A fundamentally different dynamic could arise only from the far more radical choice of vesting the Union alone with responsibility for this policy – a

---

[42] A. C. Doyle, "The sign of four", in Id., *The complete Sherlock Holmes*, New York, 1970, p. 111.

[43] The geographical and group exceptions are (re)introduced; a SCO remains as the legal basis for an accelerated procedure, but the option recognised by the current PD will become an obligation (the other special procedure, at-the-border, will remain optional); more or less similarly to the current PD, the appeal brought against a decision following a SCO procedure does not have a suspensive effect on the return decision (compulsorily included in the refusal decision), although the appellant's right to challenge its specific effects remains in force. The new Regulation also reintroduces the EU SCO designation, which the Commission already proposed: see Proposal of 16 April 2025, COM(2025)186 final. With the same initiative, the Commission also proposed the anticipation of the entry into force of certain provisions of the Regulation specifically concerning the SCO designation.

step that would require a revolutionary conception of cooperation. Exclusive Union competence in asylum matters could open the door to highly ambitious institutional experimentation: for instance, a "reinforced" legislative procedure whereby the Commission's proposal would require approval solely by the European Parliament, with the Council retaining only a veto power exercisable by a particularly robust majority (perhaps unanimity); or the assignment of executive functions directly to Union bodies, thereby enabling asylum seekers' needs to be addressed without intermediation by national administrations. Such a course would demand both courage and common sense: courage, because it entails a "constitutional" revision of the Treaties; common sense, because when the vast majority of existing solutions have proven ineffective, the remaining alternatives – *however improbable* – become the only ones worthy of exploration.

Abstract ENG

The Awaited Ruling of the European Court of Justice on Safe Countries of Origin

On 1 August, the Court of Justice of the European Union delivered a judgment of considerable anticipation, not only in the Member State which the judge who had referred the questions for preliminary ruling belongs to. The present analysis seeks to outline the relevant European and domestic legal framework within which the Court's decision was rendered, and to offer a critical commentary thereon, concluding with some broader reflections on the role that the concept of safe country of origin (SCO) occupies within the Common European Asylum System (CEAS).

Abstract ITA

L'attesa sentenza della Corte di giustizia sui Paesi di origine sicuri

Il 1° agosto la Corte di giustizia dell'Unione europea ha pronunciato una sentenza molto attesa, non solo nello Stato membro di appartenenza del giudice che aveva sollevato le questioni pregiudiziali. La presente analisi cerca di delineare il quadro giuridico europeo e interno pertinente all'interno del quale è stata emessa la decisione della Corte e di offrire un commento critico su di esso, concludendo con alcune riflessioni più ampie sul ruolo che il concetto di Paese di origine sicuro occupa all'interno del sistema europeo comune di asilo.

Keywords: Safe Country of Origin (SCO), Common European Asylum System (CEAS), externalization, procedures Directive, Pact on Migration and Asylum.

Parole chiave: Paese di origine sicuro (POS), Sistema europeo comune di asilo (SECA), esternalizzazione, direttiva procedure, Patto su migrazione e asilo.

ROSSANA PALLADINO*

IL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE NELL'UE TRA DISCREZIONALITÀ DEGLI STATI E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

SOMMARIO: 1. Profili introduttivi: il rispetto della vita familiare nel sistema *multilevel* di protezione dei diritti fondamentali. – 2. Il riconoscimento del "diritto soggettivo" al ricongiungimento familiare nel diritto dell'Unione europea atto a favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi. – 3. La discrezionalità degli Stati membri nell'impianto della direttiva 2003/86/CE. – 4. Incidenza dei diritti fondamentali e *judicial activism* della Corte di giustizia dell'UE quale fattore di limitazione della discrezionalità degli Stati. – 5. Conclusioni.

1. L'unità familiare è un diritto fondamentale tutelato negli ordinamenti nazionali, nonché nel sistema *multilevel* di protezione dei diritti fondamentali, che trova pieno riconoscimento anche per gli stranieri che desiderino riunirsi ai propri familiari.

In primis, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo pone un divieto di sottoporre l'individuo ad "interferenze arbitrarie" nella famiglia (art. 12)[1] la quale, a sua volta, rappresentando il "nucleo naturale e fondamentale" della società, ha diritto di essere protetta "dalla società e dallo Stato" (art. 16). Negli stessi termini sono formulati gli articoli 17, par. 1, e 23, par. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, mentre l'art. 10 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali[2] rafforza il solo obbligo di natura positiva consistente nell'accordare "la protezione e l'assistenza più ampia che sia possibile" alla famiglia, in quanto nucleo naturale e fondamentale della società (art. 10, par. 1).

Rileva, inoltre, la Convenzione internazionale sulla tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1990 ed entrata in vigore solo nel 2003[3], laddove è stabilito che gli Stati aderenti prendano "adeguate misure" per garantire "la salvaguardia dell'unità familiare dei lavoratori emigranti" e,

* Associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Salerno.

[1] Affermando il correlato diritto di ogni individuo a essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni.

[2] Entrambi i Patti sono stati adottati dall'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione n. 220 A (XXI) del 16 dicembre 1966 e sono entrati in vigore nel 1976.

[3] Ratificata da 60 Stati, tra i quali non compare l'Italia né gli altri Stati membri dell'UE.

altresì, "le misure che ritengano opportune e che rientrano tra le loro competenze per favorire la riunificazione dei lavoratori emigranti con i loro coniugi o con le persone che hanno con i lavoratori emigranti un rapporto che, secondo la legge relativa, produce effetti equivalenti al matrimonio, nonché con i figli minorenni non sposati a loro carico" (art. 44, paragrafi 1 e 2)[4].

Nell'ambito dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), le disposizioni più significative sono contenute nella Convenzione n. 143 del 1975 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti: in particolare, l'art. 13, par. 1, esorta gli Stati membri a "favorire" il ricongiungimento familiare di tutti i lavoratori migranti che risiedono legalmente nel suo territorio[5]. Connesso a tali disposizioni è l'art. 13 della raccomandazione OIL n. 151 del 1975, concernente i lavoratori migranti, che esorta gli Stati a prendere "tutte le misure possibili" al fine di "facilitare il ricongiungimento dei lavoratori migranti nel più breve tempo possibile".

In virtù della Convenzione relativa ai diritti del fanciullo del 20 novembre 1989[6], sul presupposto che i fanciulli, in linea generale, non debbano essere separati dai propri genitori (art. 9, par. 1), gli Stati aderenti sono tenuti ad esaminare le domande di uscita o di ingresso dal territorio ai fini del ricongiungimento familiare "con uno spirito positivo, con umanità e diligenza" (art. 10, par. 1).

Nessuna previsione in relazione all'unità familiare e ai ricongiungimenti è, invece, contenuta nella Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati del 1951[7], nonostante la Conferenza che ha adottato la Convenzione, avesse, nell'Atto finale, raccomandato ai Governi di disporre i "provvedimenti necessari" per la protezione della famiglia del rifugiato e, in particolare, per "garantire l'unità del nucleo familiare del rifugiato" e per "garantire la protezione dei rifugiati minorenni".

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, oltre gli articoli 8 e 12 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), altri due strumenti giuridici prendono espressamente in considerazione il ricongiungimento familiare. Il primo è la Carta sociale europea adottata nel 1961 e riveduta nel 1996[8], tramite cui le parti contraenti si impegnano, per realizzare le condizioni di

---

[4] Peraltro, l'art. 45 della Convenzione indica i settori nei quali i familiari devono, nello Stato di arrivo, godere della parità di trattamento con i cittadini nazionali, tra i quali l'accesso all'istruzione, alla formazione professionale, ai servizi sanitari e sociali, alla vita culturale.

[5] Il par. 2 chiarisce che la disposizione concerne "il coniuge del lavoratore migrante, nonché, ove siano a suo carico, i figli ed i genitori". La Convenzione è stata ratificata da 30 Stati, compreso l'Italia.

[6] La Convenzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione n. 44/25 del 20 novembre 1989, è entrata in vigore il 2 settembre 1990. Essa è stata ratificata da 196 Stati, compreso l'Italia.

[7] Adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi convocata dalle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.

[8] Ratificata da 42 Stati, tra i quali l'Italia.

vita indispensabili al pieno sviluppo della famiglia, considerata quale "cellula fondamentale della società", a "promuovere la tutela economica, giuridica e sociale della vita di famiglia", in particolare per mezzo di prestazioni sociali e familiari, di disposizioni fiscali e d'incentivazione alla costruzione di abitazioni adatte ai fabbisogni delle famiglia, di aiuto sulle coppie di giovani sposi, o di ogni altra misura appropriata (art. 16). Ai sensi dell'art. 19, per assicurare il concreto esercizio del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza sul territorio di ogni altra Parte, gli Stati si impegnano, tra l'altro, ad "agevolare per quanto possibile" il ricongiungimento familiare del lavoratore migrante autorizzato a stabilirsi sul territorio (art. 16, par. 6).

Il secondo è la Convenzione europea del 1977 relativa allo *status* giuridico dei lavoratori migranti[9] che, all'art. 12, dispone che il coniuge e i figli non sposati del lavoratore migrante – che siano considerati minorenni secondo la legge dello Stato ospitante e che siano dipendenti dal la-voratore stesso – sono autorizzati, a "condizioni analoghe a quelle che la Convenzione prevede per l'ammissione dei lavoratori migranti", a "raggiungere il lavoratore migrante" nel territorio di una Parte contraente. Gli Stati possono anche prevedere che il lavoratore migrante dimostri di possedere risorse stabili, sufficienti a soddisfare le esigenze della sua famiglia (par. 2 dell'art. 12); inoltre, essi possono derogare "temporaneamente" all'obbligo di concedere l'autorizzazione per una o più parti del territorio, purché ciò non contrasti con gli obblighi assunti con altri strumenti internazionali (par. 3 dell'art. 12).

Le diposizioni richiamate sono in grado di incidere sulle prerogative statali in materia di immigrazione e, specificatamente in tema di ingresso degli stranieri per motivi familiari, con un grado di intensità differente le une dalle altre. Complessivamente lette, però, può dirsi che da esse derivi l'affermazione di un "*principle rather than a right*"[10] al ricongiungimento familiare. Infatti, anche quegli strumenti giuridici che prendono specificatamente in considerazione i ricongiungimenti familiari, o si limitano a formulare mere "raccomandazioni" agli Stati membri, nel senso di agevolarne il riconoscimento, oppure impongono sì degli obblighi positivi in capo agli Stati, ma il contenuto di tali obblighi consiste soltanto nell'adoperarsi al fine di "facilitare" o "agevolare" i ricongiungimenti stessi. Nel primo senso, si pensi, ad esempio, alla Convenzione n. 143 ed alla raccomandazione n. 151 dell'OIL: l'una che contiene una "esortazione" a "favorire" il ricongiungimento familiare dei lavoratori migranti; l'altra che raccomanda la "facilitazione" del ricongiungimento "nel più breve tempo possibile", lasciando un ampio margine

[9] La Convenzione, adottata il 24 novembre 1977 ed è entrata in vigore il 1° maggio 1983, è stata ratificata soltanto da 11 Stati, tra cui l'Italia.

[10] A.L. John, *Family reunification for migrants and refugees: A forgotten human right?*, 2003, p. 6, reperibile *online*.

di discrezionalità agli Stati nell'individuazione di "tutte le misure possibili" al fine di concretizzare tale obiettivo.

Nel secondo senso, si pensi alla Convenzione internazionale sulla tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari: essa contiene delle disposizioni di maggior dettaglio che definiscono, ad esempio, le categorie di familiari che devono essere ammesse al ricongiungimento e i diritti che gli Stati membri "devono" garantire, in condizione di parità di trattamento con i cittadini, a tali familiari; tuttavia, l'art. 44 della Convenzione impone in capo agli Stati aderenti un mero obbligo ad adottare le "misure opportune" allo scopo di "favorire" la riunificazione, lasciando, in sostanza, ad essi un margine di discrezionalità nella disciplina dell'istituto tanto ampio da potersi anche tradurre nella previsione di condizioni che, laddove siano particolarmente restrittive, nel concreto, rischiano di vanificare l'obiettivo in principio espresso dalla Convenzione stessa.

Analogamente può dirsi in relazione alla Carta sociale europea e alla Convenzione europea relativa allo *status* giuridico dei lavoratori migranti, nonché alla Convenzione sui diritti del fanciullo[11]. Peraltro, nei relativi testi la configurabilità di un obbligo di agevolazione dei ricongiungimenti familiari in capo agli Stati aderenti risulta temperato dall'utilizzo di generiche e indefinite locuzioni che lasciano a questi ultimi la possibilità, ad esempio, di prevedere disposizioni che vi si adeguino "per quanto possibile" (Carta sociale europea), di adottare regimi derogatori (Convenzione europea relativa allo *status* giuridico dei lavoratori migranti) o di applicare misure non facilmente valutabili alla luce di parametri oggettivi (quale lo "spirito positivo" nell'esame delle domande di ricongiungimento previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo).

Nel contesto propriamente dell'UE, tramite la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e la sua elevazione a norma vincolante dell'ordinamento europeo, è riconosciuta la rilevanza della famiglia, formazione sociale primaria, impegnandosi a tutelare il diritto alla costituzione e conservazione dei rapporti familiari. Invero, come da tempo ha rilevato la dottrina, nel testo della Carta, la famiglia, al pari delle altre formazioni sociali, non viene considerata tra i soggetti titolari di diritti ma, piuttosto, è presa in considerazione "in via mediata", in quanto "proiezione collettiva" di diritti che sono pur sempre concepiti come individuali[12].

---

[11] Sull'impossibilità di configurare l'esistenza di un diritto al ricongiungimento nei testi di tali Convenzioni, si veda E. Bergamini, *La famiglia nel diritto comunitario e dell'Unione europea*, Torino, 2006, p. 40.

[12] Cfr. R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, *Introduzione*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 15, e M. Cartabia, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, p. 103.

Pur partendo da un tale presupposto, non può non evidenziarsi che all'interno del catalogo di diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione si rinvengono molteplici disposizioni connesse alla tutela della famiglia[13], in specie l'art. 7, che garantisce ad il diritto al rispetto della vita familiare. La norma riproduce pedissequamente l'art. 8 CEDU, da cui è fatta discendere la tutela di una pluralità di diritti, non espressamente contemplati dalla disposizione, tra cui il diritto al ricongiungimento familiare.

Se è in stretta connessione con i corrispondenti articoli della CEDU che la Carta dei diritti fondamentali deve essere interpretata e applicata, ne consegue che, sebbene dall'art. 7 della Carta derivi la possibilità di individuare un diritto fondamentale al ricongiungimento familiare, da ciò non consegue la configurabilità di un vero e proprio obbligo in capo agli Stati ad autorizzare il ricongiungimento familiare nel proprio territorio. Il diritto al rispetto della vita familiare assume, infatti, un duplice significato: da una parte, quale criterio da considerare al fine di accordare da parte delle autorità statali il diritto al ricongiungimento (c.d. "dimensione positiva"); dall'altra, quale limite all'espulsione degli stranieri che abbiano instaurato nel territorio una vita familiare (c.d. "dimensione negativa"). Dalla "dimensione positiva" del diritto all'unità familiare degli immigrati, la Corte di Strasburgo ha, tuttavia, sempre precisato l'impossibilità di configurare un diritto assoluto ed incondizionato dell'individuo al ricongiungimento familiare[14], quale diretta conseguenza dell'inesistenza di un diritto per lo straniero di entrare e stabilirsi in uno Stato terzo, in conformità ad un principio di diritto internazionale generale che riconosce a ciascuno Stato il diritto di controllare l'ingresso degli stranieri sul proprio territorio. Di conseguenza, la richiesta di un individuo di riunirsi alla propria famiglia nel territorio di un Paese diverso da quello di appartenenza va contemperata con gli interessi dello Stato di accoglienza e con il potere di quest'ultimo di controllare i flussi migratori in entrata.

2. Nello sviluppo della politica "comune" dell'immigrazione (art. 79 TFUE) è attribuita espressamente alle istituzioni europee la competenza ad adottare atti nel settore relativo alle condizioni di ingresso e soggiorno e

[13] In particolare, rilevano: l'art. 9, che garantisce il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia; l'art. 14, che sancisce il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche; l'art. 23, il quale afferma il diritto di parità tra uomo e donna; l'art. 24, relativo ai diritti del bambino; l'art. 25, concernente i diritti degli anziani; l'art. 26, sui diritti dei disabili, e l'art. 33, che sancisce la generale protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale. Con riferimento alle disposizioni della Carta dedicate alla famiglia, è stata sottolineata la "frammentarietà" del disegno tracciato, dal quale non emergerebbe in pieno "la famiglia come comunità", perdendosi quel "connotato aggregante" che dovrebbe essere "il legame intimo tra disposizioni che qui invece sono disseminate tra eguaglianza, libertà, solidarietà". Cfr. F.D. Busnelli, *Importanza e limiti dei valori fondamentali della Carta europea*, in G. Vettori (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, p. 133.

[14] Cfr. in particolare Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 1996, appl. n. 23218/94, *Gül* v. *Switzerland*.

norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata "compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare" (par. 2, lett. a). Su tale base giuridica, nell'ordinamento dell'UE è stata adottata la direttiva 2003/86/CE[15] che disciplina il diritto al ricongiungimento familiare, dando concretizzazione espressa all'esigenza di tutela del diritto alla vita familiare dei cittadini di Paesi terzi.

Lo stretto radicamento del diritto al ricongiungimento familiare nella tutela del diritto fondamentale al rispetto della vita familiare è esplicitato nel considerando 4 della direttiva 2003/86/CE, che collega l'istituto del ricongiungimento familiare agli strumenti necessari "per permettere la vita familiare", nonché nel considerando 2, che richiama la conformità all'"obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale" e il rispetto, in particolare, dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti nell'art. 8 CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali UE.

Muovendo dall'obiettivo di tutelare il diritto fondamentale alla vita familiare dei cittadini di Paesi terzi, la direttiva *de qua* fissa le "condizioni di esercizio" del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono quei "cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri" (art. 1). Pur abbandonando il più pregnante intento dell'originaria proposta di "istituire" un diritto al ricongiungimento familiare[16], ad ogni buon conto, attraverso la direttiva trova riconoscimento, a livello di ordinamento UE, un vero e proprio diritto soggettivo al ricongiungimento familiare[17]. In tal senso depone la stessa Commissione europea[18], nonché la giurisprudenza della Corte di giustizia che, fin dalla sentenza *Parlamento europeo* c. *Consiglio*[19], ha espressamente confermato la configurazione di tale diritto, sottolineando la fissazione di "obblighi positivi precisi, cui corrispondono diritti soggettivi chiaramente definiti", che impongono agli Stati, nelle ipotesi contemplate dalla direttiva 2003/86/CE, di autorizzare il ricongiungimento familiare di

[15] Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare. Per un'analisi esaustiva della disciplina e anche per più ampi riferimenti bibliografici, sia consentito rinviare a R. Palladino, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo. Tra integrazione del mercato e tutela dei diritti fondamentali*, Bari, 2012, spec. p. 143 ss.

[16] In tal senso recitava l'art. 1 della prima proposta di direttiva.

[17] Come sostenuto, fin da subito, da parte della dottrina: K. Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2006, pp. 215-230; S. Iglesias Fernández, *El Valor del la Directiva 2003/86/CE sobre Reagrupación Familiar a la Luz de los Derechos Fundamentales y de la Sentencia del TJCE en el Asunto 540/03*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, pp. 125-153; K. Hailbronner, C. Carlitz, C*ouncil Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, in K. Hailbronner (ed.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, München, 2010, p. 171.

[18] Si veda, in particolare, la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, dell'8 ottobre 2008, sull'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, COM(2008)610 def., par. 3.1.

[19] Corte di giustizia (GS), sentenza del 27 giugno 2006, causa C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, spec. punto 60.

taluni congiunti del soggiornante senza potersi avvalere di discrezionalità in proposito.

In tal modo, garantendo il mantenimento della vita familiare grazie al ricongiungimento familiare, la disciplina di diritto dell'Unione europea mira a raggiungere il suo obiettivo ultimo[20], consistente nel facilitare l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi all'interno degli Stati membri nei quali essi risiedono in maniera regolare.

3. È pur vero che, nel fissare le condizioni di esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, la direttiva 2003/86/CE richiede la sussistenza di una pluralità di requisiti suscettibili di rendere, di fatto, estremamente difficoltoso l'esercizio del diritto in questione e, in ultimo, di vanificare l'obiettivo di facilitare l'integrazione degli immigrati regolari attraverso la tutela della loro vita familiare. Ciò a partire dai due criteri individuati dall'art. 3 della direttiva per definire l'ambito di applicazione *ratione personae*: la titolarità di un permesso di soggiorno rilasciato da uno Stato membro per un periodo di validità pari o superiore ad un anno; la "fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile".

La fissazione di tali criteri, finalizzata a non aprire il ricongiungimento familiare a persone che soggiornano "solo temporaneamente", lascia un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri nel valutare la fondatezza della prospettiva di ottenere un diritto di soggiorno "stabile". I risvolti problematici legati alla richiesta del secondo requisito, che non trova definizione a livello europeo, sono stati, fin da subito, messi in luce anche dalla Commissione europea che ne ha rilevato il rischio sia di un'incidenza negativa sulla certezza del diritto sia di una sostanziale esclusione dall'ambito della direttiva di "quasi tutti i cittadini di paesi terzi"[21].

Anche in ordine ai familiari ammessi all'ingresso e al soggiorno, la direttiva 2003/86/CE ha un campo di applicazione limitato alla sola famiglia "nucleare": infatti, ai sensi dell'art. 4, par. 1, gli Stati membri autorizzano, subordinatamente alle altre condizioni previste dalla direttiva, l'ingresso e il soggiorno della famiglia nucleare o del nucleo familiare, cioè il coniuge del soggiornante e i figli minorenni del soggiornante o del coniuge. Altre categorie di familiari possono essere autorizzate al ricongiungimento da parte degli Stati, ma non sussiste nessun obbligo, neppure di "agevolazione", fissato dalla normativa europea[22]. Ai membri della famiglia "nucleare", la direttiva 2003/86/CE

[20] Cfr. i considerando 4 e 6 della direttiva e, al riguardo, anche Corte di giustizia, sentenze: del 21 aprile 2016, causa C558/14, *Khachab*, ECLI:EU:C:2016:285, punto 26; del 14 marzo 2019, causa C557/17, *Y.Z. e a.*, ECLI:EU:C:2019:203, punto 47; del 2 settembre 2021, causa C930/19, *État Belge*, ECLI:EU:C:2021:657, punto 83.

[21] Cfr. libro verde, del 15 novembre 2011, sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini dei paesi terzi che vivono nell'Unione europea, COM(2011)735 def., par. 1.1.

[22] Obbligo di agevolazione che è, invece, fissato nel testo della direttiva 2004/38/CE (art. 3, par. 2, direttiva del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circo-

conferisce dei diritti che sono analoghi a quelli attribuiti al soggiornante e che, nell'essere improntati al principio della parità di trattamento, si pongono quali strumenti atti all'effettiva integrazione dei cittadini di Paesi terzi e dei loro familiari nel tessuto economico e sociale dello Stato ospitante. In particolare, ai sensi dell'art. 14, i familiari beneficiano dell'accesso all'istruzione, dell'accesso ad un'attività lavorativa dipendente o autonoma, dell'accesso all'orientamento, alla formazione, al perfezionamento e all'aggiornamento professionale.

Se questa rappresenta la regola generale, va evidenziato che tali diritti sono derogabili da parte degli Stati membri, atteso che il testo della direttiva 2003/86/CE è improntato ad una "armonizzazione minima" e puntellato da numerose clausole dal carattere facoltativo che autorizzano gli Stati ad adottare regimi derogatori *in peius* rispetto alla regola generale fissata dalla direttiva stessa.

Ne costituisce un esempio il par. 2 dell'appena citato art. 14, che prevede una possibilità di deroga: gli Stati membri possono decidere in base alla legislazione nazionale le condizioni alle quali i familiari possono esercitare un'attività lavorativa dipendente o autonoma. Tali condizioni fissano un termine che non può comunque eccedere dodici mesi, durante il quale gli Stati membri sono facoltati a valutare la situazione del proprio mercato del lavoro prima di autorizzare i familiari a esercitare un'attività dipendente o autonoma.

Si tratta, in sostanza, di una sorta di clausola di salvaguardia per gli Stati che hanno la possibilità di limitare l'integrazione economica dei familiari a "difesa" del proprio mercato del lavoro. Come contropartita, è evidente che il lasso di tempo di un anno rischia non solo di compromettere l'integrazione dei familiari per un periodo non breve di tempo, ma anche di inibire la stessa richiesta di ricongiungimento familiare, andando ad incidere su situazioni economiche che già spesso risultano difficili e precarie.

Una deroga è contenuta, ancora, nell'art. 4, par. 5, della direttiva 2003/86/CE che, con riferimento al coniuge del soggiornante, consente agli Stati membri di prevedere l'imposizione di un limite d'età minimo (pari al massimo a 21 anni), corrispondente o meno alla maggiore età nello Stato membro interessato; nell'ottica della normativa europea, tale disposizione è finalizzata ad un duplice scopo: favorire una migliore integrazione ed evitare i matrimoni forzati. Orbene, sussistono forti dubbi sull'effettiva capacità di raggiungere gli obiettivi fissati da parte di tale clausola, la cui applicazione rischia di risolversi in un meccanismo automatico di deflazione delle domande di ingresso dei coniugi, specie in considerazione del fatto che la norma si può prestare a interpretazioni restrittive legate al momento in cui si richiede il compimento del ventunesimo anno di età.

---

lare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE).

Ulteriori elementi che ampiamente rimettono alla discrezionalità degli Stati membri sono legati anche alle condizioni oggettive previste dall'art. 7 della direttiva e che consistono nella dimostrazione che il soggiornante disponga di un alloggio considerato normale per ospitare la famiglia, di un'assicurazione contro le malattie e di risorse stabili e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato.

In aggiunta a siffatte condizioni generali, l'art. 7 della direttiva 2003/86/CE autorizza gli Stati a stabilire che i familiari debbano rispettare delle misure di integrazione individuate dalle normative nazionali, senza specificare quale sia il contenuto di siffatte misure, le modalità e i tempi di applicazione e le conseguenze del mancato soddisfacimento delle stesse, atteso il rinvio alle legislazioni nazionali che, nella gran parte dei casi, nel dare attuazione alla clausola in parola, prevedono almeno la conoscenza linguistica e/o il superamento di un esame di educazione civica.

In linea teorica, potrebbe ritenersi opportuna la previsione di misure di integrazione, specie laddove esse siano utilizzate quali strumenti finalizzati a facilitare effettivamente l'integrazione dei familiari nello Stato membro ospitante. Tuttavia, molto spesso la previsione di misure di integrazione da parte degli Stati membri si è prestata a concepire o a realizzare meccanismi "ostativi" al ricongiungimento familiare. In particolare, qualche problematica creano quelle disposizioni nazionali che richiedono la conoscenza della lingua o il superamento del *test* di educazione civica *prima* dell'arrivo del familiare nello Stato ospitante. In tal senso, si pensi al sistema olandese o a quello tedesco che giungono a negare l'ingresso del familiare laddove la condizione fissata quale "misura di integrazione" non sia stata soddisfatta.

4. Sulla legittimità di norme e prassi nazionali di tal tipo vale la pena richiamare la giurisprudenza della Corte di giustizia che, fin dalla citata sentenza *Parlamento* c. *Consiglio*, è stata determinante nel sottolineare la cogenza dei vincoli in capo agli Stati membri, nell'attuazione della direttiva, discendenti dal rispetto dei diritti fondamentali[23]. Su questa linea, la Corte ha interpretato la possibilità rimessa agli Stati di adottare delle misure di integrazione (ai sensi dell'appena citato art. 7, par. 2, della direttiva 2003/86/CE), enfatizzandone la valenza di misure volte a facilitare l'integrazione dei familiari. E così, pur riconoscendo che "l'obbligo di superare un esame di integrazione civica di livello elementare consente di assicurare l'acquisizione da parte dei cittadini di paesi terzi interessati di conoscenze che risultano incontestabilmente utili per instaurare legami con lo Stato membro ospitante"[24], la discrezionalità

[23] Cfr. sentenza *Parlamento europeo* c. *Consiglio dell'Unione europea*, spec. punti 22-23 e 104-106.

[24] Sentenza della Corte di giustizia, sentenza del 9 luglio 2015, causa C-153/14, *K* e *A*, ECLI:EU:C:2015:453, spec. punto 54.

degli Stati è, tuttavia, limitata dal rispetto del principio di proporzionalità – che richiede, in ogni caso, che le condizioni di applicazione di un tale obbligo non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto obiettivo – per cui esse devono avere come finalità non quella di "selezionare" le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, quanto piuttosto quella di "facilitare l'integrazione di queste ultime negli Stati membri", tenendo in debita considerazione anche le circostanze individuali particolari, come l'età, il livello di educazione, la situazione finanziaria o le condizioni di salute dei familiari interessati del soggiornante[25].

Ancora, con riferimento alla previsione del requisito delle risorse stabili, regolari e sufficienti, anche tali condizioni sono spesso utilizzate quali elementi di "dissuasione" all'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. Emblematiche sono le disposizioni nazionali che, ad esempio, arrivano a prevedere il requisito di un reddito pari al 120% del salario minimo per il riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare quando i vincoli familiari con il coniuge si fossero formati successivamente all'ingresso e all'inizio del soggiorno dell'interessato. Al vaglio della Corte di giustizia, nella sentenza *Chackroun*[26], essa ha colto l'occasione per sottolineare che l'autorizzazione al ricongiungimento familiare rappresenta la regola generale e che, pertanto, la facoltà prevista dall'art. 7, par. 1, lett. c), della direttiva 2003/86/CE deve essere interpretata in maniera restrittiva[27]. Tale conclusione è ribadita nella successiva giurisprudenza[28], evidenziando che la facoltà di condizionare il diritto al ricongiungimento al possesso di risorse stabili e sufficienti deve essere esercitata alla luce degli articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i quali impongono agli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento familiare nell'interesse dei minori interessati oltre che nell'ottica di favorire la vita familiare, nonché evitando di pregiudicare sia l'obiettivo di tale direttiva sia il suo effetto utile[29].

---

[25] Con riferimento all'art. 15 della direttiva e al rilascio di un permesso di soggiorno autonomo, v. anche sentenze del 7 novembre 2018, causa C-257/17, *C* e *A* c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2018:876, e del 7 novembre 2018, causa C-484/17, *K* c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2018:878.

[26] Sentenza del 4 marzo 2010, causa C-578/08, *Rhimou Chakroun* c. *Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2010:117.

[27] Inoltre, la Corte di giustizia dà una lettura estensiva della nozione di "ricongiungimento familiare" che, così come definito nell'art. 2, lett. d), della direttiva, sembrerebbe non ricomprendere l'ipotesi della "formazione" della famiglia ma finalizzare l'ingresso ed il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un Paese terzo che soggiorna legalmente in uno Stato membro alla sola "conservazione" dell'unità familiare. Nel leggere tale disposizione alla luce dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali e dell'art. 8 CEDU, la Corte ha ritenuto non legittimo operare una distinzione a seconda delle circostanze e del momento in cui una famiglia si costituisce.

[28] Cfr., in particolare, sentenza del 6 dicembre 2012, cause riunite C-356 e 357/11, *O.* e *S.* c. *Maahanmuuttovirasto* e *Maahanmuuttovirasto* c. *L*, ECLI:EU:C:2012:776.

[29] Sull'effetto utile quale tecnica di interpretazione dei Trattati, I. Ingravallo, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017.

Su questa linea, la Corte di giustizia è giunta anche a concludere che uno Stato non possa esigere che, per poter godere del diritto al ricongiungimento familiare con i suoi genitori – in forza dell'art. 10, par. 3, lett. a), della direttiva 2003/86 – che un rifugiato minorenne non accompagnato o i suoi genitori dispongano, ai sensi del citato art. 7, par. 1, di un alloggio, di un'assicurazione contro le malattie nonché di risorse stabili, regolari e sufficienti, e ciò indipendentemente dalla questione se la domanda di ricongiungimento familiare sia stata presentata entro tre mesi dalla concessione dello *status* di rifugiato[30]. Sarebbe, infatti, praticamente impossibile per un rifugiato minore non accompagnato soddisfare tali condizioni. Parimenti, è estremamente difficile per i genitori di un tale minore soddisfarle ancor prima di aver raggiunto il figlio nello Stato membro interessato. Pertanto, subordinare la possibilità del ricongiungimento familiare dei rifugiati minori non accompagnati con i loro genitori al rispetto di queste condizioni equivarrebbe, in realtà, a privare tali minori del loro diritto al ricongiungimento.

La pronuncia raccoglie l'eco di un forte *favor* verso i rifugiati minori stranieri non accompagnati che la Corte di giustizia aveva già palesato nella sentenza *A.S.* del 2018[31], allorquando – al fine di valutare se una persona rientri nella definizione di MSNA – ha affermato la necessità di prendere in considerazione la data di ingresso nel territorio dello Stato membro e non già la data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare (allorquando il richiedente ha già superato la maggiore età).

Successivamente, anche in ordine al requisito di una "vita familiare effettiva" – art. 16, par. 1, lett. b) – la Corte ha ritenuto non necessaria, al fine di poter beneficiare del ricongiungimento familiare, la convivenza del figlio soggiornante e del genitore nello stesso nucleo familiare o nella stessa casa. Infatti, anche visite occasionali e contatti regolari di qualsiasi tipo possono essere sufficienti per ritenere che tali persone ricostruiscano relazioni personali e affettive tali da attestare l'esistenza di una vita familiare effettiva[32].

---

[30] Corte di giustizia (GS), sentenza del 30 gennaio 2024, causa C-560/20, *CR* e *a.* c. *Landeshauptmann von Wien*, ECLI:EU:C:2024:96.

[31] Sentenza del 12 aprile 2018, causa C-550/16, *A.S.* c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2017:824, sulla quale v. S. Nicolosi, *Sheedding Light on the Protective Regime for Unaccompanied Minors under the Family Reunification Directive: The Case of* A and S, in *European Papers*, 2018, pp. 1493-1502. In tema, C. Fratea, *L'accertamento della minore età del migrante e il diritto all'unità familiare: una lettura evolutiva della giurisprudenza della Corte di giustizia a tutela dei beneficiari di protezione internazionale*, in *Quaderni AISDUE, Atti del Convegno "Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030", Bari, 3 e 4 novembre 2022*, Napoli, 2023, pp. 423-439; Id., *La tutela del diritto all'unità familiare dei minori migranti tra sistema europeo comune di asilo e direttiva sul ricongiungimento familiare: una lettura alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, pp. 12-49; A. Voinich, *The Role of the Court of Justice in Shaping the Right to Maintain Family Unity for Beneficiaries of International Protection*, in S. Arnold, B. Heiderhoff (eds.), *Children in Migration and International Family Law*, Cham, 2024, pp. 295-312.

[32] Sentenza della Corte del 1° agosto 2022, cause riunite C-273 e 355/20, *Bundesrepublik Deutschland* c. *SW* e *a*., ECLI:EU:C:2022:617.

In ultimo, la lettura delle norme effettuata alla luce della tutela diritti fondamentali – in particolare, ancora una volta, l'art. 7 e l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali – ha determinato un effetto estensivo del concetto stesso di famiglia "nucleare" accolto nella direttiva 2003/86/CE. Nella citata sentenza *CR*, la Corte di giustizia – trovatasi di fronte alla situazione della sorella maggiorenne di un richiedente il ricongiungimento familiare, affetta da malattia e dipendente in modo totale e permanente dall'assistenza materiale dei suoi genitori – ha ritenuto dover accordare anche a quest'ultima, unitamente ai genitori, il beneficio del ricongiungimento familiare, al fine di non privare *de facto*, il richiedente del diritto di ricongiungersi con i genitori[33]. In tale pronuncia trova amplificazione il "carattere incondizionato" del diritto al ricongiungimento familiare, il cui effetto utile necessita di essere preservato, in stretta connessione con i dettami derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali che impongono il rispetto della vita familiare, nonché la tutela dei diritti del minore.

5. In conclusione, si può sottolineare l'orizzontalità dei diritti fondamentali nel promuovere l'evoluzione delle norme a clausole di sistema capaci di favorire i diritti umani e di radicarne l'attuazione grazie al sostegno, in particolare, dell'art. 7 della Carta, in tema di protezione della vita familiare, e dell'art. 24, in tema di tutela dei diritti del minore[34]. Una diversa lettura potrebbe giungere a considerare l'azione dell'organo giurisdizionale europeo sostanzialmente *contra legem*, in quanto determinante una "estensione impropria" dell'ambito di applicazione della direttiva 2003/86/CE e capace di sovvertire quell'"l'equilibrio normativo attentamente costruito raggiunto dall'Unione e dagli Stati membri"[35]. Un equilibrio che – riflesso in una direttiva dalla "armonizzazione minima" e puntellata da numerose clausole dal carattere facoltativo che autorizzano gli Stati ad adottare regimi derogatori *in peius* rispetto alla regola generale da essa fissata – in effetti, è stato costruito partendo dal presupposto che il diritto al ricongiungimento familiare è sì uno strumento di integrazione, ma sostanzialmente in grado di interferire con le regole sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri negli Stati membri.

---

[33] La decisione riecheggia i principi elaborati dalla Corte di giustizia nella celebre sentenza *Ruiz Zambrano* (sentenza dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124), riferita al diritto al ricongiungimento familiare di cittadini dell'Unione europea, sulla quale sia consentito rinviare a R. Palladino, *Il "godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale" dei diritti attribuiti dallo status di cittadino europeo: un decennio di applicazione della giurisprudenza* Ruiz Zambrano, in A. Di Stasi, M.C. Baruffi, L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, pp. 265-290.

[34] In tema, L.S. Rossi, *The interaction between directive 2003/86 and the Charter of fundamental rights of the European Union in the family reunification of a third country national*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2024, pp. 25-40.

[35] Così le conclusioni dell'avvocato generale A.M. Collins, presentate il 4 maggio 2023, causa C-560/20, *CR* e *a.* c. *Landeshauptmann von Wien*, ECLI:EU:C:2023:375, spec. par. 36.

Nella prospettiva di garantire la certezza del diritto, sarebbe certamente auspicabile pervenire a un grado di armonizzazione e *standard* di tutela più elevati in tema di ricongiungimento familiare, in linea – peraltro – con quanto espresso dalla stessa 2003/86/CE. L'art. 19 contiene, infatti, una clausola finale di "revisione a tempo" della disciplina di matrice europea, che stabilisce che "periodicamente, per la prima volta al più tardi entro il 3 ottobre 2007, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione negli Stati membri della presente direttiva e propone, se del caso, le modifiche necessarie. Proposte di modifica riguardano in via prioritaria le disposizioni di cui agli articoli 3, 4, 7, 8 e 13".

Se ne può facilmente dedurre, dunque, che fin dal momento della sua adozione fosse chiaro che il testo concordato tra gli Stati membri non potesse raggiungere "in un sol colpo" gli ambiziosi obiettivi politici emersi negli atti dell'Unione europea; piuttosto, esso rappresentava il primo *step* di un processo in lenta ma progressiva evoluzione nella disciplina della materia. Altresì, è evidente la difficile convergenza degli Stati membri su di un testo normativo rinnovato che vada ulteriormente a limitare le proprie prerogative in materia di immigrazione e gestione dei flussi migratori. In un contesto storico in cui, anzi, gli Stati membri tendono a fare più ampio utilizzo della discrezionalità riconosciuta dalla direttiva 2003/86/CE. Ve ne è riprova, limitatamente all'ordinamento italiano, nell'introduzione nell'art. 28 TU immigrazione[36], della previsione di un "periodo minimo di soggiorno", per cui agli stranieri (ad eccezione dei beneficiari di protezione internazionale) è richiesto di aver maturato almeno due anni di soggiorno legale e ininterrotto al momento della richiesta di ricongiungimento. Si tratta di una previsione introdotta sulla scorta dell'art. 8 della direttiva 2003/86/CE che prevede tale possibilità, invero consentendo di esigere il requisito del soggiorno non superiore a due anni "prima di farsi raggiungere dai suoi familiari". La differente impostazione, ad avviso di chi scrive, pone la norma interna su di un piano di possibile contrasto con la normativa europea letta alla luce della tutela dei diritti fondamentali e della giurisprudenza della Corte di giustizia UE, laddove dovrebbe essere consentito di presentare la domanda di ricongiungimento familiare al momento in cui il soggiornante abbia il permesso di un anno e la prospettiva fondata di soggiorno stabile, rinviando il solo riconoscimento del diritto allo scadere del periodo di attesa di due anni. Diversamente, infatti, la previsione introdotta nell'ordinamento italiano, può considerarsi impattante in maniera sproporzionata sul diritto al rispetto della vita familiare, specialmente quando si tratta di minori o minori stranieri non accompagnati.

[36] Tramite il D.L. 145/24 (conv. L. 187/24).

Abstract ENG

The Right to Family Reunification in the EU: Balancing Member States' Discretion and the Protection of Fundamental Rights

The paper focuses on the right to family reunification within the legal framework of the European Union as a tool for the integration of third-country nationals residing legally in the Member States. After reconstructing the international and supranational regulatory framework, the analysis turns to Directive 2003/86/EC and its impact on national competences, highlighting the role of the Court of Justice of the EU in balancing state prerogatives with the obligations stemming from the Charter of Fundamental Rights, and showing how judicial activism has progressively narrowed the scope of national discretion. Family unity assumes a central role in the protection of fundamental rights within the EU, although it remains subject to the Member States' authority to regulate the entry and residence of third-country nationals.

Abstract ITA

Il diritto al ricongiungimento familiare nell'UE tra discrezionalità degli Stati e tutela dei diritti fondamentali

Lo scritto si concentra sul diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento dell'Unione europea quale strumento di integrazione dei cittadini di Paesi terzi all'interno degli Stati membri nei quali essi risiedono in maniera regolare. Dopo una ricostruzione del quadro normativo internazionale e sovranazionale, viene esaminata la direttiva 2003/86/CE e il suo impatto sulle competenze statali, evidenziando il ruolo della Corte di giustizia dell'UE nel bilanciare le prerogative nazionali con gli obblighi derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali, mostrando come il *judicial activism* abbia progressivamente ristretto i margini di discrezionalità statale. L'unità familiare assume un ruolo centrale nella tutela dei diritti fondamentali dell'UE, pur restando condizionata dal potere degli Stati membri di regolare l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Paesi terzi.

Keywords: family reunification, third country nationals, integration, fundamental rights, family unit.

Parole chiave: ricongiungimento familiare, cittadini di Paesi terzi, integrazione, diritti fondamentali, unità familiare.

FRANCESCA DI GIANNI*

L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NELL'UNIONE EUROPEA: I LIMITI DELLA DIRETTIVA (UE) 2024/1346 ALLA LUCE DELLA PRONUNCIA DELLA CORTE EDU NEL CASO *M.Y.* E *AL*. C. *GRECIA*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'accoglienza dei minori migranti nella direttiva (UE) 2024/1346: una "nuova" direttiva accoglienza? – 3. *Segue*: le disposizioni sugli MSNA nel rispetto del *best interests of the child*? – 4. La sentenza *M.Y.* e *al.* c. *Grecia*. – 5. Conclusioni.

1. Con l'adozione del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo[1] è stato portato a compimento il lungo processo di riforma del Sistema europeo comune di asilo (SECA) avviato nel 2016[2]; riforma resasi necessaria per far fronte alle gravi carenze strutturali del SECA che la crisi dei rifugiati esplosa nel 2015 aveva inevitabilmente messo in evidenza[3].

Il quadro giuridico cui ha dato vita il Nuovo Patto[4], intervenuto sull'impianto complessivo di regolamentazione della migrazione e dell'asilo[5], si

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

[1] Comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020)609 final.

[2] Si veda la comunicazione della Commissione, del 6 aprile 2016, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie di accesso legale all'Europa, COM(2016)197 def. Per un primo commento sulla proposta di riforma, si vedano, *ex multis*, V. CHETAIL, *Looking beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis: The Failed Reform of the Common European Asylum System*, in *European Journal of Human Rights*, 2016, pp. 584-602; P. MORI, *La proposta di riforma del sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus*, 7 settembre 2016; P. DE PASQUALE, *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, 1/2020, p. 1 ss.; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020; C. FAVILLI, *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Questionegiustizia.it*, 2 ottobre 2020; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità con il passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2021, pp. 1-27.

[3] Sulle carenze strutturali del SECA si rinvia, segnatamente, a D. THYM, *The Refugee Crisis as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1545 ss.; ID., *La "crisi dei rifugiati" come sfida per il sistema giuridico e la legittimità istituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2017, pp. 1-17; C. DI STASIO, *La crisi del "Sistema europeo comune di asilo" (SECA) fra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017, pp. 209-247.

[4] Per una panoramica delle innovazioni e delle criticità degli atti che hanno accompagnato il Nuovo Patto si veda, segnatamente, G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e delle politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale, 4/2024.

[5] F. RONDINE, *La riforma del sistema Dublino nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, tra continuità e discontinuità col passato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2025, pp. 1-26, partic. p. 1.

fonda, come è ormai noto, su dieci atti legislativi, tra cui la direttiva (UE) 2024/1346 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale[6] (c.d. "nuova direttiva accoglienza")[7], che dovrà essere recepita dagli Stati membri dell'Unione europea entro il 12 giugno 2026.

Muovendo dalla consapevolezza sulle divergenze dei sistemi e delle condizioni di accoglienza degli Stati membri, l'atto trae origine dall'intento di istituire norme più armonizzate e migliori condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo e di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri attraverso un rinnovato monitoraggio dei sistemi di asilo e di accoglienza[8]. L'adozione di standard uniformi in materia di accoglienza dei richiedenti viene infatti considerato funzionale non solo "a garantire loro un livello di vita adeguato e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri", ma anche per "limitare i movimenti secondari dei richiedenti dovuti alla diversità delle condizioni di accoglienza"[9].

Anche il successivo Piano di attuazione comune del Patto sulla migrazione e l'asilo, volto a supportare l'UE e i suoi Stati membri nel prepararsi in maniera efficace all'attuazione degli atti legislativi che compongono il pacchetto

---

[6] Direttiva (UE) 2024/1346, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

[7] Si tratta dell'unica direttiva che si affianca ai nove regolamenti del pacchetto di riforma ovverosia il regolamento (UE) 2024/1347, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; il regolamento (UE) 2024/1348, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE; il regolamento (UE) 2024/1351, 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; il regolamento (UE) 2024/1358, del 14 maggio 2024, che istituisce l'"Eurodac" per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; il regolamento (UE) 2024/1349, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148; il regolamento (UE) 2024/1352, del 14 maggio 2024, recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; il regolamento (UE) 2024/1356, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817; il regolamento (UE) 2024/1351, 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; il regolamento (UE) 2024/1350, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147.

[8] Comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020)609 final, paragrafi 2 e 2.3.

[9] Direttiva 2024/1346, considerando 11.

di riforma adottando le necessarie misure amministrative, operative e giuridiche[10], pone un'enfasi particolare sul sistema di accoglienza (elemento costitutivo 3), sottolineando la rilevanza di condizioni di vita comparabili in tutti gli Stati dell'Unione per il corretto funzionamento del più generale sistema europeo di migrazione e asilo, nonché fattore cruciale per stabilire "se la capacità di frontiera possa essere considerata 'adeguata'"[11]. In questa prospettiva, agli Stati membri è richiesto di riesaminare i rispettivi quadri normativi nazionali e adottare tutte le misure legislative necessarie per il recepimento della direttiva entro il termine suindicato e di comunicarle alla Commissione europea, affinché possano dare applicazione alle soluzioni previste dalla rifusione della direttiva, ad esempio per quanto concerne il soggiorno e l'assegnazione dei richiedenti a zone specifiche, e di prevedere misure alternative al trattenimento, la combinazione dei centri di accoglienza con unità abitative e l'istituzione di un sistema di gestione integrato dei casi per la raccolta e la condivisione efficace di informazioni e dati quantitativi e qualitativi pertinenti in merito ai livelli di capacità di accoglienza grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie[12].

A questo proposito, e in linea con l'impostazione generale del Nuovo Patto, il Piano di attuazione comune sottolinea l'importanza che nella fase di transizione che precede l'effettiva operatività della direttiva, oltre che degli altri atti legislativi adottati, gli Stati membri preparino i loro rispettivi sistemi affinché siano in grado di assicurare adeguate garanzie ai richiedenti più vulnerabili che presentano esigenze specifiche, tra cui i minori.

La garanzia di una effettiva protezione dei minori migranti, in considerazione della loro particolare vulnerabilità, ha costituito uno degli elementi chiave dell'intero processo di riforma del SECA[13]. Ciò spiega perché il Nuovo Patto e i relativi atti legislativi, fin dalla loro presentazione nel 2020, abbiano previsto l'attribuzione al "superiore interesse del minore migrante", e conseguentemente ai suoi diritti fondamentali, di "una notevole preminenza" in tutte le fasi della procedura d'asilo.

La centralità dell'interesse superiore del minore in tutte le fasi della migrazione, a partire dalla prima accoglienza, è stata ribadita dalla Commissione europea nella raccomandazione (UE) 2024/1238 sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori nell'interesse superiore del minore[14]. Nell'attuazione del Patto e delle relative riforme dei loro sistemi

---

[10] Comunicazione della Commissione, del 12 giugno 2024, Piano di attuazione comune del Patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024)251 final, p. 1.

[11] *Ivi*, p. 16.

[12] *Ivi*, p. 17.

[13] A. Pitrone, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella giurisprudenza europea: quale possibile influenza sulle proposte contenute nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?*, in *Freedom, Security and Justice*, 2021, pp. 19-51.

[14] Raccomandazione (UE) 2024/1238, del 23 aprile 2024, sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori nell'interesse superiore del minore.

di accoglienza, gli Stati membri dovrebbero infatti assicurare "la centralità della protezione dei minori e la considerazione costante dell'interesse superiore del minore"[15]. Ciò presuppone l'attuazione di procedure chiare e tempestive per le valutazioni individuali dell'interesse superiore e un adattamento dei procedimenti e dei sistemi di accoglienza che tenga conto in via prioritaria dell'età, delle esigenze e delle vulnerabilità dei minori, conformemente al diritto dell'Unione[16]. Inoltre, nel caso specifico dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), gli Stati membri dovrebbero compiere sforzi ulteriori per ampliare e rafforzare i sistemi di tutela di tali minori[17].

Tuttavia, confermando una tendenza che prosegue ormai da anni, in alcuni Stati membri l'approccio alla questione migratoria appare sempre più incentrato sulla protezione delle frontiere esterne anziché verso un sistema di accoglienza efficace[18], in grado di assicurare importanti garanzie e salvaguardie ai migranti con esigenze specifiche, necessarie a tutelare la dignità umana e a garantire un diritto reale ed effettivo di asilo anche, e soprattutto, ai più vulnerabili[19]. In questa prospettiva, può essere letta la recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) nel caso *M.Y.* e *al.* c. *Grecia* con cui i giudici di Strasburgo hanno (nuovamente) condannato la Grecia per ripetute violazioni dei diritti di cui agli articoli 3, 5, 8 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) di 36 minori non accompagnati.

Sulla base di quanto premesso, il presente contributo intende svolgere un'analisi delle disposizioni più rilevanti della "nuova" direttiva accoglienza riguardanti i minori, in specie gli MSNA, richiamando le conclusioni cui è giunta la Corte EDU nella suddetta sentenza, la quale offre l'occasione per mettere in evidenza alcune delle principali criticità cui gli Stati membri dovranno porre rimedio per adeguare i relativi sistemi di accoglienza alle previsioni contenute nel neonato atto legislativo.

2. Nonostante i progressi compiuti nello sviluppo del SECA, sussistono ancora oggi considerevoli differenze tra le procedure e le condizioni

---

[15] *Ivi*, par. 55.

[16] *Ibid*.

[17] *Ivi*, par. 58.

[18] Sul tema si veda D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020; A. Di Stasi, L.S. Rossi (a cura di), *Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020; C. Siccardi, *Le frontiere esterne dell'Unione europea e il rispetto dei diritti fondamentali. Osservazioni a partire dai casi di Italia e Spagna*, in M. D'Amico, B. Liberali, A. Pérez Miras, E.C. Raffiotta, S. Romboli, G.M. Teruel Lozan (a cura di), *Europa, società aperta*, Napoli, 2022, pp. 171-192; S. Carrera, J. Santos Vara, T. Strik, *The External Dimensions of EU Migration and Asylum Policies in Times of Crisis*, in S. Carrera, J. Santos Vara, T. Strik (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham-Northampton, 2019, p. 1 ss.; Z. Sahin-Mencutek, S. Barthoma, N.E. Gökalp-Aras, A. Triandafyllidou, *A Crisis Mode in Migration Governance: Comparative and Analytical Insights*, in *Comparative Migration Studies*, 2022.

[19] A. Pitrone, *op. cit*., p. 39.

di accoglienza degli Stati membri dell'Unione europea, determinanti nel favorire movimenti secondari e in grado di compromettere la garanzia di un trattamento uniforme di tutti i richiedenti. Per questa ragione, si è posta la necessità di una revisione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale[20], al fine di garantire condizioni uniformi in materia di accoglienza dei richiedenti che assicurino un livello di vita adeguato e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri, oltre che limitare i movimenti secondari[21].

Riuscire a garantire adeguate condizioni materiali di accoglienza risulta ancora più significativo con riferimento ai minori e, soprattutto, ai minori stranieri non accompagnati, in considerazione della intrinseca condizione di vulnerabilità, determinata dalla minore età, dalla lontananza dal proprio Paese di origine o di residenza abituale e dalla separazione dai genitori, nel caso degli MSNA, che li caratterizza, rendendoli quindi bisognosi di una particolare protezione[22].

Ciò posto, il criterio orientatore della "nuova" direttiva accoglienza – e in generale del Nuovo Patto e degli ulteriori atti legislativi adotti – resta quello del "superiore interesse del minore", principio generale che, come noto, permea tutta la normativa a tutela del fanciullo[23]. Questo principio trova il suo

[20] Direttiva 2013/33/UE, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

[21] Direttiva (UE) 2024/1346, considerando 11.

[22] Sulla vulnerabilità e sulle particolari esigenze di protezione dei MSNA si vedano, segnatamente, A. Martone, *Il trattamento dei minori stranieri non accompagnati*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 298 ss.; R. Palladino, *La protezione dello straniero minore non accompagnato nel costruendo sistema comune d'asilo*, in C. Fratea, I. Quadranti (a cura di), *Minori e immigrazione: quali diritti?*, Napoli, 2015, p. 89 ss.; J. Viterale, *Il minore straniero*, in A. Macrillò (a cura di), *I diritti del minore e la tutela giurisdizionale: curatela, tutela, affidamento, difesa*, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 515 ss.; C.B. Hansen, J. Beise, D. You, *Vulnerabilites of Migrant and Forcibly Dispaced Children*, in IOM, *Fatal Journeys, Volume 4, Missing Migrant Children*, Geneva, 2019, p. 53 ss.; M. Tomasi, *Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità*, in *Rivista AIC*, 2020, pp. 519-560; G. Tumminelli, *Vulnerability and Well-Being: Unaccompanied Migrant Minors in Italy*, in R.T. Di Rosa, G. Tumminelli (a cura di), *Empowering Migrant Inclusion. Professional Skills and Tools*, Cham, 2024, pp. 25-41.

[23] La bibliografia in materia è amplissima. Per un'analisi del principio sul piano del diritto internazionale e per ulteriori riferimenti bibliografici si vedano, *ex multis*, J. Eekelaar, J. Tobin, *Article 3. Best Interests of the Child*, in J. Tobin (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford, 2019, pp. 73-107; V. Lorubbio, *The Best Interests of the Child. More than "a Right, a Principle, a Rule of Procedure" of International Law*, Napoli, 2022; R. Ruggiero, *Article 3: The Best Interests of the Child*, in Z. Vaghri, J. Zermatten, G. Lansdown, R. Ruggiero (eds.), *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child*, Cheltenham, 2022, pp. 21-29. Per approfondimenti sul rilievo accordato a questo principio nell'ordinamento dell'Unione europea si rinvia, segnatamente, a P.F. Lotito, *Art. 24 – Diritti del bambino*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001, p. 185 ss.; F. Casolari, *Art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in F. Pocar, M.C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Torino, 2014, II ed., pp. 1734-1739; E. Lamarque, *Prima i bambini. Il principio dei best interests of the*

principale punto di riferimento nella Convenzione sui diritti del fanciullo conclusa a New York nel 1989[24], il cui art. 3 stabilisce che "in all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration", riconoscendo ai "best interests of the child" il valore di principio generale informatore di tutte le decisioni riguardanti i soggetti di minore età[25].

Nel contesto dell'Unione europea, il parametro di riferimento in materia di protezione dei minori si rinviene nell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta")[26], che riprendendo quanto stabilito dalla Convenzione di New York del 1989, statuisce al par. 2 che "in tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente", stabilendo così un obbligo di metodo e di risultato, in virtù del quale il superiore interesse del minore deve sempre essere tenuto in debita considerazione nel bilanciamento degli altri diritti e interessi in gioco[27].

---

child nella prospettiva costituzionale, Milano, 2016; E. Bergamini, *Human Rights of Children in the EU Context: Impact on National Family Law*, in E. Bergamini, C. Ragni (eds.), *Fundamental Rights and Best Interests of the Child in Transnational Families*, Cambridge, 2019, pp. 3-20.

[24] United Nations, *Convention on the Rights of the Child*, UN General Assembly resolution 44/25, 20 November 1989. Il superiore interesse del minore è incluso tra i quattro principi che la Convenzione enuncia, a cui si affiancano quelli di non discriminazione (art. 2), il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6) e l'ascolto delle opinioni del minore (art. 12).

[25] Per un'analisi sull'origine, la portata e il significato del principio così come formulato nella Convenzione di New York del 1989 si vedano, tra i molti, P. Alston, *The Best Interest Principle: Towards a Reconciliation of Culture and Human Rights, Reconciling Culture and Human Rights*, in *International Journal of Law, Policy and the Family*, 1994, p. 4 ss.; R. Hodgkin, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF, Ginevra, 2007; L.M. Kohm, T*racing the Foundations of the Best Interests of the Child Standard in American Jurisprudence*, in *Journal of Law and Family Studies*, 2008, pp. 1-40; C. Focarelli, *La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e il concetto di "Best Interests of the Child"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 983; F. Pocar, *La CRC nel sistema delle Nazioni Unite*, in *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, Autorità Garante per l'Infanzia e per l'Adolescenza, Roma, 2019; M.C. Baruffi, *Il principio dei best interests of the child negli strumenti di cooperazione giudiziaria civile europea*, in A. Di Stasi, L.S. Rossi (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 233 ss.

[26] Con la riforma di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali ha acquisito rango di diritto primario. L'art. 24 (rubricato "Diritti del minore"), che rappresenta la sintesi dei principi e dei diritti fondamentali del minore riconosciuti a livello internazionale, è una norma espressamente dedicata ai minori che costituisce una innovazione dell'*acquis* dell'Unione, sia perché prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la protezione dei minori era generalmente ricondotta al principio del generale rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo, sia perché la norma è collocata nel capo III della Carta, dedicato al principio di uguaglianza, andando dunque a completare il principio generale di non discriminazione di cui all'art. 21 della stessa Carta e contribuendo ad affermare un concetto ampiamente riconosciuto sul piano del diritto internazionale, secondo cui il minore è titolare di diritti specifici e non deve essere oggetto di discriminazione in ragione della sua età, F. Casolari, *op. cit*., p. 1734 ss.

[27] Il principio del superiore interesse del minore è inoltre espressamente richiamato nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, adottata dal Consiglio d'Europa il 25 gennaio del 1996, volta a "promuovere, nell'interesse superiore dei minori, i loro diritti, concedere loro diritti

Orbene, la direttiva 2024/1346 – che trova applicazione nei confronti di tutti i cittadini di Paesi terzi e degli apolidi che presentano domanda di protezione internazionale nel territorio dell'Unione, comprese le frontiere esterne, le acque territoriali e le zone di transito degli Stati membri, purché autorizzati a soggiornare in tale territorio (art. 3) – richiede che nell'applicare la disciplina in essa contenuta gli Stati membri devono assicurarsi che sia pienamente rispettato il principio *de quo*, conformemente alla Carta dei diritti fondamentali, nonché alla Convenzione di New York del 1989, alla CEDU e, ove applicabile, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica[28] (considerando 38).

In questa prospettiva, l'art. 25 (rubricato "Minori"), specificamente dedicato a questa categoria di soggetti particolarmente vulnerabile, ribadisce che il principio del superiore interesse del minore "costituisce un criterio fondamentale" nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni in essa contenute e che, in virtù di tale principio, deve essere assicurato un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore (par. 1). Nel valutare l'interesse superiore del minore è richiesto agli Stati membri di prendere in considerazione una serie di fattori specifici, quali a) la possibilità del ricongiungimento familiare; b) il benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo ai trascorsi del minore e all'esigenza di stabilità e continuità nell'assistenza; c) le considerazioni in ordine all'incolumità e alla sicurezza, in particolare se sussiste il rischio che il minore sia vittima di qualsiasi forma di violenza o sfruttamento, compresa la tratta di esseri umani; e d) l'opinione del minore, secondo la sua età e maturità (par. 2). Nel favorire uno sviluppo olistico del minore, inoltre, gli Stati devono provvedere affinché i minori possano svolgere attività di tempo libero all'interno dei centri di accoglienza e dispongano del materiale scolastico, abbiano accesso ai servizi di riabilitazione qualora abbiano subito una qualche forma di abuso, negligenza, sfruttamento o abbiano sofferto delle conseguenze di un conflitto, fornendo appropriate misure di assistenza psicologica,

---

azionabili e facilitarne l'esercizio facendo in modo che possano, essi stessi o tramite altre persone od organi, essere informati e autorizzati a partecipare ai procedimenti che li riguardano dinanzi ad un'autorità giudiziaria" (art. 1, par. 2). Per quanto riguarda la CEDU, invece, non vi è una norma che disciplini una protezione speciale per i minori né si rinvengono disposizioni ad essi specificamente indirizzate – con la sola eccezione dell'art. 5, par. 1, lett. d), che indica le condizioni necessarie per la detenzione del minore, e l'art. 6, par. 1, il quale prevede un'eccezione al principio della pubblicità delle udienze qualora lo esiga l'interesse del minore. Ciononostante, la Corte EDU ha elaborato il principio in parola in via interpretativa, utilizzando come parametro normativo l'art. 8 in tema di diritto alla vita privata e familiare. Sul punto si veda E. Lamarque, *op. cit*., p. 87 ss.; E. Bergamini, *op. cit*., p. 3 ss.; J. Long, *Il principio dei best interests e la tutela dei minori*, in *Questionegiustizia.it*, aprile 2019, p. 412 ss.; A. Annoni, *La CRC e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *La Convenzione delle Nazioni Unite*, cit., p. 21 ss.

[28] Si tratta della Convenzione di Istanbul, dell'11 maggio 2011.

e siano alloggiati insieme ai genitori o a chi è responsabile per loro e se ciò è nell'interesse superiore del minore (paragrafi 3-5).

3. Muovendo da queste premesse, specifiche disposizioni sono poi espressamente dedicate ai MSNA, in ragione delle specifiche esigenze dettate dalla loro peculiare condizione. Anzitutto, la direttiva prevede che gli Stati membri forniscano a tutti i richiedenti le informazioni relative alle condizioni di accoglienza quanto prima e comunque in tempo utile per garantire un godimento effettivo dei loro diritti e l'adempimento agli obblighi definiti nell'atto (art. 5). Con specifico riferimento ai minori non accompagnati, la norma aggiunge che le informazioni in questione devono essere fornite in maniera consona all'età e con modalità che consentano al MSNA di comprenderle, anche ricorrendo a materiale informativo appositamente creato per questa categoria di migranti (art. 5, par. 2) che viene inclusa, a norma dell'art. 24, tra i richiedenti con esigenze di accoglienza particolari[29].

Il capo IV della direttiva (rubricato "Disposizioni a favore dei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari"), che in parte integra e in parte amplia la disciplina contenuta nella direttiva del 2013, stabilisce all'art. 24 che gli Stati membri, nell'applicazione delle disposizioni della direttiva, tengano conto della specifica situazione di quei richiedenti che presentano "esigenza di accoglienza particolari", vale a dire che necessitano "di condizioni o garanzie particolari per godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dalla presente direttiva" (art. 2, par. 14). Rispetto alla normativa previgente, la quale conteneva un principio generale in virtù del quale, nel dare attuazione alla direttiva, gli Stati membri dovevano tener conto della specifica situazione delle persone identificate come "vulnerabili"[30], la nuova direttiva accoglienza individua una serie di categorie di richiedenti con "particolari esigenze di accoglienza", da stabilire attraverso apposita valutazione[31].

Come chiarito nel *Memorandum* esplicativo, gli Stati membri devono infatti assicurare ai richiedenti l'accesso all'assistenza sanitaria a norma dell'art. 22 e a condizioni materiali di accoglienza che siano conformi al diritto UE – compresa la Carta dei diritti fondamentali – e agli altri obblighi internazionali,

[29] Insieme a minori in generale, persone con disabilità, anziani, donne in gravidanza, lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali, genitori singoli con figli minori, vittime di tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie, persone affette da disturbi mentali, tra cui il disturbo da stress post-traumatico, persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, ad esempio vittime di violenza di genere, di mutilazioni genitali femminili, di matrimoni infantili o forzati o di violenza commessa per motivi sessuali, di genere, razziali o religiosi.

[30] Così disponeva l'art. 21 della direttiva 2013/33 inserito nel capo IV, contenente le "Disposizioni a favore delle persone vulnerabili".

[31] La diversa formulazione della disposizione sembrerebbe, da un lato, stabilire una "presunzione" della condizione di vulnerabilità delle categorie di richiedenti considerate, ma dall'altro, richiedere un accertamento concreto di tale vulnerabilità per mezzo della valutazione in esame. Così F. Biondi Dal Monte, *L'accoglienza dei richiedenti asilo nella direttiva (UE) 2024/1346, Profili di continuità, qualche luce e persistenti ombre*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2025, p. 13.

fra cui la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 (considerando 47), provvedendo alla sussistenza e alle necessità basilari in termini di sicurezza fisica, dignità e di relazioni interpersonali, alla luce dell'intrinseca vulnerabilità della persona in quanto richiedente protezione internazionale, ma prestando al contempo debita attenzione ai richiedenti con esigenze particolari (art. 19, paragrafi 1-2).

Nel caso specifico di richiedenti minori, la valutazione circa la sussistenza di esigenze di accoglienza particolari deve essere effettuata quanto prima e completata al massimo entra 30 giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale sulla base delle caratteristiche fisiche o delle dichiarazioni del richiedente o del suo comportamento o, se del caso, delle dichiarazioni dei genitori o del rappresentante (art. 24, par. 1). Questa previsione, che rappresenta un elemento innovativo rispetto alla precedente direttiva 2013/33 che si limitava a stabilire che l'inizio di questa valutazione doveva avvenire "entro un termine ragionevole dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale"[32], dovrebbe assicurare che l'accoglienza sia adattata alla situazione specifica dei minori, in specie se non accompagnati, con particolare riguardo alla loro sicurezza, inclusa la protezione dalla violenza fisica e di genere, e all'assistenza emotiva e fisica, contribuendo così al loro sviluppo generale (considerando 39). Ciò spiega anche perché agli Stati membri sia richiesto di affidare la valutazione delle suddette esigenze a personale preparato e in continua formazione, in grado di individuare i segnali che indichino che un richiedente ha esigenze particolari (art. 25, par. 2, lett. a); un aspetto che ha una notevole rilevanza nel caso di soggetti che versano in una condizione di particolare vulnerabilità come i MSNA.

Dunque, sebbene in linea di principio gli Stati membri possano organizzare liberamente i propri sistemi di accoglienza, nell'assegnazione di una sistemazione all'interno del proprio territorio, essi sono dunque tenuti a considerare fattori oggettivi, tra cui rientrano le esigenze particolari del richiedente (art. 7, par. 3). In questa prospettiva, la fornitura di un alloggio – che costituisce un elemento chiave della dimensione materiale dell'accoglienza[33] – può essere concessa a) in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti durante l'esame della domanda di protezione internazionale fatta alla frontiera o in zone di transito; b) in centri di accoglienza; c) in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti, richiedendo agli Stati membri di assicurarsi che l'alloggio fornito garantisca il sostegno necessario a soddisfare le particolari esigenze individuate (art. 20, par. 1). Nel caso specifico dei minori non accompagnati, questi possono essere collocati a) presso familiari adulti; b) presso una famiglia affidataria; c) in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori; e d) in altri

[32] Art. 22 della direttiva 2013/33.

[33] F. Biondi Dal Monte, *op. cit*., p. 8.

alloggi idonei per i minori e, analogamente a quanto previsto dalla direttiva 2013/33, presso centri di accoglienza per adulti qualora abbiano compiuto 16 anni, se è nel loro superiore interesse (art. 27, par. 9). Quest'ultima previsione appare in realtà particolarmente critica dal momento che, proprio in ragione della loro particolare vulnerabilità, i MSNA dovrebbero essere alloggiati presso strutture destinate solo ai minori[34], soprattutto se si considera che la promiscuità con persone di maggiore età, il tendenziale sovraffollamento dei Centri di accoglienza per adulti e le precarie condizioni materiali che li caratterizzano possono configurare, come più volte affermato nella giurisprudenza della Corte EDU, il rischio di un vero e proprio trattamento inumano e degradante in violazione dell'art. 3 CEDU[35].

Particolarmente critica appare poi anche la previsione di cui all'art. 23 relativa alla riduzione e alla revoca delle condizioni materiali di accoglienza. Mentre la direttiva 2013/33 indicava in maniera dettagliata le circostanze in cui gli Stati membri potevano ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza[36], la disposizione in parola opera una distinzione tra la riduzione o la revoca del sussidio per le spese giornaliere nei confronti dei richiedenti tenuti ad essere presenti sul territorio dello Stato membro (art. 23, par. 1) e delle altre condizioni materiali di accoglienza. Rispetto a queste ultime, quando debitamente giustificato e proporzionato, tale possibilità si estende a quelle situazioni in cui il richiedente a) lasci una zona geografica all'interno della quale può circolare liberamente in conformità all'art. 8 o il luogo specifico di residenza designato dall'autorità competente in conformità all'art. 9 senza permesso, o si renda irreperibile; b) non cooperi con le autorità competenti o contravvenga agli obblighi procedurali da esse stabiliti; c) abbia formalizzato una domanda reiterata quale definita all'art. 3, punto 19, del regolamento (UE) 2024/1348; d) abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza; e)

[34] A. Rauti, *I msna tra accoglienza e procedura di accertamento dell'età*, in C. Panzera, A. Rauti (a cura di), *Attualità di diritto pubblico*, Napoli, 2024, p. 122 ss.

[35] Sul punto si vedano, *ex multis*, Corte EDU, sentenze: del 12 ottobre 2006, appl. n. 13178/03, *Mubilanzila*, paragrafi 50-59; del 4 novembre 2014, appl. n. 29217/12, *Tarakhel* c. *Svizzera*, par. 119; del 5 aprile 2011, appl. n. 8687/08, *Rahimi* c. *Grecia*, paragrafi 95-96; del 22 novembre 2016, appl. n. 25794/13 e 28151/13, *Abdullahi Elmi* e *Aweys Abubakar* c. *Malta*, paragrafi 111-115; del 7 dicembre 2017, appl. n. 8138/16, *SF* e *al.* c. *Bulgaria*, paragrafi 78-83; del 28 febbraio 2019, appl. n. 12267/16, *Khan* c. *Francia*, paragrafi 92-95; del 13 giugno 2019, appl. n. 14165/16, *SH.D.* e *al.* c. *Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia del Nord, Serbia* e *Slovenia*; del 25 giugno 2020, appl. n. 9347/14, *Moustahi* c. *Francia*, paragrafi 65 -67; del 21 luglio 2022, appl. n. 5797/17, *Darboe* e *Camara* c. *Italia*, paragrafi 167-173; del 23 novembre 2023, appl. n. 47287/17, *A.T.* e *al.* c. *Italia*.

[36] In particolare, prevedeva la riduzione o la revoca delle condizioni materiali di accoglienza qualora il richiedente a) avesse lasciato il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità, oppure, ove richiesto, senza permesso; b) non avesse rispettato l'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale concernente la procedura d'asilo durante un periodo di tempo ragionevole stabilito dal diritto nazionale; c) avesse presentato una domanda reiterata quale definita all'art. 2, lett. q), della direttiva 2013/32/UE (art. 20 della direttiva 2013/33).

abbia gravemente o ripetutamente violato le norme del centro di accoglienza o si sia comportato in modo violento o minaccioso nel centro di accoglienza; o f) ometta di partecipare a misure obbligatorie di integrazione, se messe a disposizione (art. 23, par. 2).

Orbene, per quanto qui rileva, la nuova previsione di cui alla lett. e) sembra porsi in evidente contrapposizione con quanto stabilito dalla Corte di giustizia, secondo cui l'imposizione di una sanzione consistente nel revocare, anche temporaneamente, il beneficio di tutte le condizioni materiali di accoglienza o le condizioni materiali di accoglienza relative all'alloggio, al vitto o al vestiario è incompatibile con l'obbligo "di garantire al richiedente un tenore di vita dignitoso"[37]; obbligo che, come è stato precedentemente osservato, è chiaramente stabilito dalla nuova direttiva accoglienza. Laddove il richiedente sia un MSNA, ovverosia una "persona vulnerabile", simili sanzioni non solo devono rispettare i principi di proporzionalità e della dignità umana, ma alla luce dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali, devono essere adottate tenendo conto del superiore interesse del minore[38]. Pertanto, posto quanto stabilito dalla CGUE, la violazione delle norme del centro di accoglienza o un comportamento minaccioso o violento tenuto al suo interno dal minore non accompagnato non possono costituire una giustificazione per una riduzione o una revoca, seppur temporanea, delle condizioni materiali di accoglienza "giacché lo priverebbe della possibilità di far fronte ai suoi bisogni più elementari"[39].

Trattandosi, evidentemente, di decisioni in grado di incidere in maniera rilevante sulla condizione dei richiedenti protezione internazionale, la disciplina cerca di bilanciare l'impatto di questa misura con l'ulteriore previsione di cui al successivo par. 4 dell'art. 23, il quale richiede non solo che le suddette sanzioni siano adottate "in modo obiettivo e imparziale" e siano "motivate" e, nel caso dei richiedenti con esigenze specifiche, quindi anche nel caso dei MSNA, sulla base della loro particolare situazione, in conformità al principio di proporzionalità, ma anche che sia in ogni caso assicurata l'assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 22 e "un livello di vita conforme al diritto dell'Unione, compresa la Carta, e agli obblighi internazionali per tutti i richiedenti".

Infine, un ultimo aspetto della disciplina su cui è opportuno soffermarsi ai fini della presente analisi attiene alla questione del trattenimento, vale a dire "il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione" (art. 2, par. 9). In linea di principio, la nuova direttiva accoglienza stabilisce che "nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale" (art. 10, par. 1) e che il trattenimento è possibile solo "nelle circostanze eccezionali

[37] Sentenza del 12 novembre 2019, causa C-233/18, *Haqbin*, par. 47.

[38] *Ivi*, paragrafi 53-56.

[39] *Ivi*, par. 47. Si veda, inoltre, la sentenza del 1° agosto 2022, causa C-422/21, *Ministero dell'interno* c. *TO*, par. 40.

definite molto chiaramente" nella direttiva, vale a dire a) per determinare o verificare l'identità o la cittadinanza; b) 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; c) per assicurare il rispetto degli obblighi giuridici imposti al richiedente con decisione individuale a norma dell'art. 9, par. 1, nei casi in cui il richiedente non ha rispettato tali obblighi e ove continui a sussistere il rischio di fuga; d) per decidere, nel contesto di una procedura di frontiera in conformità dell'art. 43 del regolamento (UE) 2024/1348, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio; e) quando il richiedente è trattenuto nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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; f) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico; g) conformemente all'art. 44 del regolamento (UE) 2024/1351 (art. 10, par. 4).

Inoltre, il trattenimento viene concepito come una misura di ultima istanza, cui fare ricorso solo dopo che tutte le misure non detentive alternative siano state debitamente prese in considerazione (considerando 33). Dunque, gli Stati membri possono ricorrervi, salvo che non siano efficacemente applicabili misure alternative meno coercitive, sulla base di una valutazione caso per caso (art. 10, par. 2) in cui si tenga conto di tutti quegli elementi che possono indicare la sussistenza di esigenze particolari (par. 3).

A questo proposito, muovendo dal presupposto che rientrano tra le categorie di richiedenti con particolari esigenze di accoglienza, di norma i MSNA non dovrebbero essere trattenuti, ma collocati in strutture idonee specifiche per i minori (art. 13, par. 2). Tuttavia, è da notare che nonostante la consapevolezza circa il negativo impatto che il trattenimento può determinare sui minori non accompagnati, anche con riferimento a questa categoria di richiedenti lo strumento in parola è concepito piuttosto come misura di *ultima ratio*, cui ricorrere 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 a) qualora i genitori o chi si prende cura del minore sia trattenuto; e b) qualora il trattenimento tuteli il minore (par. 2). Il trattenimento dei MSNA, inoltre, deve essere disposto presso strutture atte ad accoglierli, dotate di personale qualificato e separate dagli adulti (par. 3).

Sebbene le previsioni concernenti le condizioni del trattenimento dei richiedenti con esigenze particolari (art. 13) e il sistema di garanzie, anche giurisdizionali, previsto dalla direttiva (art. 12) risultino particolarmente articolate, alcuni elementi delle disposizioni esaminate sollevano non pochi dubbi sulla effettiva conformità della disciplina in materia al principio dei *best interests*.

Da un lato, ci sembra che la formulazione dell'art. 10, par. 4, possa in realtà configurare una significativa estensione delle misure di limitazione della libertà personale, laddove è incluso tra i motivi per i quali è possibile disporre il trattenimento quello relativo alle verifiche dell'identità, della cittadinanza o del diritto ad entrare nel territorio di uno Stato membro di un richiedente che potrebbero essere condotte nell'ambito di una procedura di frontiera[40], confermando peraltro la tendenza ad un ampio ricorso a questa misura limitativa della libertà oltre la mera intenzione di contrastare l'immigrazione irregolare[41].

Dall'altro lato, pur stabilendo che l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente per gli Stati membri e che deve essere compiuto ogni sforzo affinché i minori non siano trattenuti, dovendo il trattenimento costituire una misura a cui fare ricorso in circostanze eccezionali (art. 27, par. 2), la normativa in esame non sembra tener adeguatamente conto dell'estrema vulnerabilità che connota i minori, ancor più se non accompagnati, configurando la possibilità di un loro trattenimento presso strutture che, come è stato osservato, sono caratterizzate da condizioni materiali inadeguate capaci di configurare un trattamento inumano e degradante in violazione dell'art. 3 CEDU e incompatibili con il rispetto della dignità umana e, soprattutto, con il principio del superiore interesse del minore[42], come riscontrato in più occasioni dalla Corte di Strasburgo[43].

Non ci sembra, quindi, che le ragioni alla base del trattenimento che connota la nuova disciplina siano mutate rispetto a quella previgente[44], laddove pur ribadendo che alla misura in questione deve farsi ricorso solo come *extrema ratio*, viene prefigurata un'estensione dei casi in cui è possibile limitare la libertà personale dei richiedenti, anche se minori.

4. A sostegno delle perplessità sollevate dalla nuova disciplina contenuta nella direttiva 2024/1346 possiamo richiamare le conclusioni cui è giunta la Corte EDU nella sentenza *M.Y.* e *al.* c. *Grecia* del 19 giugno 2025, in cui è

---

[40] Sul punto F. Biondi Dal Monte, *op. cit*., p. 21 s.; G. Schiavone, *L'approvazione del Patto UE su immigrazione e asilo*, in *Aggiornamenti sociali*, 2025, reperibile *online*.

[41] F. Biondi Dal Monte, *op. cit*., p. 22.

[42] *Mubilanzila*, cit., par. 55.

[43] Si veda, da ultimo, la sentenza *Darboe e Camara* c. *Italia* e la giurisprudenza ivi citata.

[44] F. Biondi Dal Monte, *op. cit*., p. 27.

tornata a pronunciarsi sulle condizioni di accoglienza e di detenzione di 36 ricorrenti minori stranieri non accompagnati giunti nel Paese ellenico.

La questione trae origine dal ricorso presentato dai ricorrenti avverso le inadeguate condizioni di accoglienza e assistenza predisposte dalle autorità greche al momento del loro arrivo e alle condizioni della loro detenzione nelle stazioni di polizia e nei centri di detenzione pre-espulsione giudicate "disumane e degradanti", in violazione dell'art. 3 CEDU. In aggiunta, contrariamente a quanto previsto dall'art. 5 CEDU, i ricorrenti sostenevano di essere stati detenuti illegalmente, senza aver avuto la possibilità di accedere "a un effettivo controllo giurisdizionale sui motivi del loro mantenimento in detenzione", a rimedi interni efficaci in merito ai loro reclami sulle condizioni di accoglienza e di detenzione e sulle carenze delle procedure di identificazione e di asilo né erano state fornite loro informazioni, in una lingua a loro comprensibile, relative ai motivi della loro detenzione (punto 2).

Secondo il Governo greco, innanzitutto, i ricorrenti, arrivati sul territorio nazionale illegalmente, al momento del loro arresto non avevano fornito informazioni accurate sulla loro età o sul loro *status* di minori non accompagnati, ma in ogni caso nei confronti dei richiedenti asilo minorenni, accompagnati o meno, erano state adottate tutte le misure necessarie, tra cui l'alloggio in una sistemazione adeguata alle loro specifiche esigenze, entro un termine ragionevole, in quanto considerati vulnerabili (par. 3). In secondo luogo, nonostante all'epoca dei fatti una grave crisi migratoria stava mettendo a dura prova "la capacità delle autorità di gestire l'eccezionale numero di migranti in arrivo", i ricorrenti erano stati tempestivamente identificati e dotati di adeguate condizioni materiali di accoglienza in conformità con il diritto nazionale, compresi avvisi informativi sulle procedure disponibili, servizi di interpretariato, la notifica al Pubblico ministero in merito alla nomina di un tutore, ed erano stati trattenuti per un periodo di tempo relativamente breve in strutture che erano state adattate, per quanto possibile e in tempi ragionevoli, alle esigenze dei minori (par. 8).

Dopo aver stabilito l'ammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 35, par. 3, CEDU (paragrafi 9-13), la Corte EDU è intervenuta nel merito della questione, rilevando innanzitutto che alcuni ricorrenti erano stati registrati come minori non accompagnati con ritardi compresi tra uno e tre mesi o le loro date di nascita erano state registrate in maniera errata dalle autorità greche e in alcuni casi non era stato concesso loro l'accesso alla procedura di asilo (par. 15). Peraltro, la Grecia non aveva presentato alcuna prova che confermasse che aveva fornito ai ricorrenti un accesso effettivo alle informazioni sui loro diritti e ai servizi di interpretazione necessari per permettergli di comunicare in modo appropriato informazioni sulla loro età e la loro situazione personale e di richiedere tempestivamente protezione internazionale. A riprova di ciò, la Corte sostiene che proprio le carenze nelle procedure di registrazione e di

valutazione dell'età hanno causato nei confronti di alcuni dei ricorrenti ritardi nell'inserimento dei nei centri di accoglienza per MSNA. In altri casi, invece, sebbene la registrazione come minori non accompagnati sia avvenuta tempestivamente, i ricorrenti erano stati collocati in alloggi temporanei sistematicamente privi di attività educative e ricreative e di supporto psicologico, il che aveva accentuato la condizione di vulnerabilità dei ricorrenti. A ciò aveva peraltro contribuito la mancata nomina di un tutor che monitorasse la loro situazione e a cui potessero rivolgersi per avere indicazioni, lasciando dunque i MSNA privi del necessario sostegno in una situazione precaria per un lungo periodo nonostante la loro età e, di conseguenza, il loro particolare stato di insicurezza e vulnerabilità in cui i richiedenti asilo si trovano generalmente a vivere in Grecia[45]. L'estrema vulnerabilità degli MSNA costituisce, a detta della Corte EDU, il fattore decisivo che prevale su qualsiasi altra considerazione relativa allo *status* di migrante irregolare (par. 14)[46].

Relativamente alle condizioni di detenzione, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte EDU in materia, delle informazioni fornite dai ricorrenti, della loro vulnerabilità e della durata della loro detenzione e dal momento che il Governo greco non aveva presentato alcun argomento che dimostrasse il contrario, la Corte ha concluso che i ricorrenti sono stati detenuti "in condizioni incompatibili con gli standard della Convenzione"[47], constatando pertanto che il trattamento cui erano stati sottoposti aveva comportato una violazione dell'art. 3 CEDU.

A questo proposito, nel caso specifico dei due ricorrenti R.H. e R.A. nel ricorso n. 15463/20, la Corte ha ritenuto che il trattenimento sia avvenuto in condizioni anguste e inadeguate rispetto alla loro età, tanto da configurare un vero e proprio trattamento inumano e degradante in violazione della disposizione in parola.

Quanto alle doglianze sollevate in merito alle presunte violazioni dell'art. 5, paragrafi 1 e 4, CEDU, in relazione sia alla legittimità della detenzione del ricorrente sia al controllo di tale legittimità, esaminato il materiale a sua disposizione e considerato che il Governo greco non aveva addotto

---

[45] Sul punto, si vedano le sentenze della Corte EDU, del 21 gennaio 2011, *M.S.S.* c. *Belgio* e *Grecia*, appl. n. 30696/09, par. 259; del 5 aprile 2011, *Rahimi* c. *Grecia*, appl. n. 8687/08, paragrafi 87-94; del 23 gennaio 2024, *O.R.* c. *Grecia*, appl. n. 24650/19, paragrafi 67-69.

[46] In tal senso v. sentenza *Rahimi* c. *Grecia*, par. 100; sentenza *Khan* c. *Francia*, par. 74; Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2010, appl. n. 41442/07, *Muskhadzhiyeva* e *al.* c. *Belgio*, paragrafi 55 e 63; del 19 gennaio 2012, appl. n. 39472/07 e 39474/07, *Popov* c. *Francia*, par. 91; del 24 maggio 2018, appl. n. 68862/13, *N.T.P.* e *al.* c. *Francia*, par. 44; del 2 marzo 2021, appl. n. 36037/17, *R.R.* e *al.* c. *Ungheria*, par. 49.

[47] Così in *Popov* c. *Francia*, paragrafi 91-103; Corte EDU, sentenza del 25 settembre 2012, appl. n. 50520/09, *Ahmade* c. *Grecia*, paragrafi 91-104; dell'11 dicembre 2014, appl. n. 63542/11, *Al.K.* c. *Grecia*, paragrafi 53-55; del 4 febbraio 2016, appl. n. 37991/11, *Amadou* c. *Grecia*, paragrafi 49-53; del 21 giugno 2018, appl. n. 66702/13, *S.Z.* c. *Grecia*, paragrafi 36-42; del 28 febbraio 2019, appl. n. 19951/16, *H.A.* e *altri* c. *Grecia*, paragrafi 166-169; del 13 giugno 2019, appl. n. 14165/16, *Sh.D.* e *altri* c. *Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia del Nord, Serbia e Slovenia*, paragrafi 48-51.

alcun argomento idoneo a supportare una diversa conclusione, la Corte di Strasburgo ha ritenuto sussistente anche l'ulteriore violazione delle disposizioni considerate.

Lo scopo dell'art. 5, par. 1, CEDU è garantire che nessuno venga privato della libertà in modo arbitrario[48], per cui anche l'elenco delle eccezioni a tale libertà previste dalla disposizione in parola sono da interpretarsi in maniera restrittiva, coerentemente con l'obiettivo da essa perseguito[49]. Peraltro, sebbene la lett. f) del par. 1 dell'art. 5 CEDU contempli "l'arresto o la detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio (…)", per costante giurisprudenza della Corte EDU la legittimità della detenzione presuppone una relazione tra il motivo di privazione della libertà invocato e il luogo e le condizioni di detenzione[50], per cui il trattenimento di un minore in un centro destinato agli immigrati nelle stesse condizioni degli adulti, incompatibili con la situazione di estrema vulnerabilità dovuta alla sua condizione di minore straniero non accompagnato, costituisce una violazione della disposizione considerata.

Quanto alla "legittimità" della detenzione, è ampiamente consolidato nella giurisprudenza della Corte che qualsiasi privazione della libertà non deve solo rientrare in una delle eccezioni previste dalle lettere da a) a f) del par. 1, dell'art. 5 CEDU, ma anche essere "legittima", vale a dire che l'eventuale privazione della libertà deve essere coerente con l'obiettivo di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà[51]. Pertanto, per non essere considerata arbitraria, l'attuazione di tale misura di detenzione deve essere in buona fede, deve essere strettamente connessa all'obiettivo di impedire a una persona di entrare illegalmente nel territorio e, inoltre, il luogo e le condizioni di detenzione devono essere appropriati, oltre al fatto che la durata della detenzione non deve superare il tempo ragionevole necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito[52].

Inoltre, ai sensi del par. 4 dell'art. 5 CEDU è riconosciuto il diritto di presentare un ricorso affinché venga stabilita, entro breve termine, la legittimità della sua detenzione. Nel caso specifico di un minore straniero non accompagnato, deve essere esaminata e tenuta in considerazione la sua particolare

---

[48] Corte EDU, sentenza del 25 giugno 1996, appl. n. 19776/92, *Amuur* c. *Francia*, par. 42; del 30 luglio 1998, appl. n. 25357/94, *Aerts* c. *Belgio*, par. 46.

[49] Si veda in tal senso Corte EDU, sentenza del 24 ottobre 1979, appl. n. 6301/73, *Winterwerp* c. *Paesi Bassi*, paragrafi 39 e 45; del 18 dicembre 1986, appl. n. 9990/82, *Bozano* c. *Francia*, par. 54; del 2 marzo 1987, appl. n. 9787/82, *Weeks* c. *Regno Unito*, par. 42; del 27 novembre 1997, appl. n. 25269/94, *K.-F.* c. *Germania*; del 5 febbraio 2002, appl. n. 51564/99, *Čonka* c. *Belgio*, par. 42; del 16 maggio 2002, appl. n. 39474/98, *D.G.* c. *Irlanda*, par. 74.

[50] *Aerts* c. *Belgio*, par. 46; *Mubilanzila*, paragrafi 95-105.

[51] Sul punto v., *ex multis*, *Winterwerp* c. *Paesi Bassi*, par. 37; *Amuur* c. *Francia*, par. 50; *Rahimi*, paragrafi 102-110; e Corte EDU, sentenza del 4 aprile 2000, appl. n. 26629/95, *Witold Litwa* c. *Polonia*, par. 78.

[52] Sentenza del 29 gennaio 2008, appl. n. 13229/03, *Saadi* c. *Regno Unito*, par. 74.

situazione, alla luce del principio del superiore interesse del minore a cui deve essere attribuita preminente considerazione anche dalle autorità amministrative in tutte le decisioni che lo riguardano. Tuttavia, nel caso di specie, nell'ordinare la detenzione dei ricorrenti, le autorità nazionali non solo non hanno adeguatamente considerato questi aspetti, nonostante la Corte EDU, con riferimento al campo di Malakasa nel quale è avvenuto il trattenimento, avesse già avuto modo di rilevare l'esistenza di una situazione di vulnerabilità, mancanza di sicurezza e deprivazione materiale e psicologica, tale da compromettere gravemente le già precarie condizioni dei ricorrenti e da minare l'essenza stessa della dignità umana[53]. Ma la Corte constata anche l'assenza di uno strumento idoneo a disposizione dei ricorrenti per poter contestare la legittimità della loro detenzione dinanzi ad un'autorità giudiziaria[54], rilevando di fatto delle carenze in merito all'effettività del controllo giurisdizionale della detenzione e l'illegalità della detenzione; illegalità che deve avere il medesimo significato nel par. 4 dell'art. 5 e nel par. 1, cosicché una persona detenuta, specie se di minore età, ha il diritto di far riesaminare la propria detenzione non solo ai sensi del diritto interno, ma anche della CEDU, dei principi generali da essa sanciti e dello scopo delle restrizioni consentite dal par. 1[55].

5. Nel 2024 sono state 34.000 le domande di protezione internazionale presentate da minori stranieri non accompagnati nei Paesi UE; un dato che segnala un calo del 20% rispetto al picco massimo del 2023, ma che al contempo indica che il numero di MSNA è rimasto significativamente al di sopra dei livelli degli anni immediatamente precedenti la pandemia da COVID-19[56]. Germania (13.000 domande), Grecia (4.700), Paesi Bassi (3.900), Bulgaria (2.600) e Italia (2.000) sono stati i principali Paesi di destinazione, rappresentando oltre i tre quarti delle domande presentate da minori non accompagnati. In linea generale, rispetto al 2023, le domande presentate da MSNA sono diminuite di un terzo nei Paesi Bassi e in Bulgaria e di circa un decimo in Germania e Italia, mentre in Grecia sono aumentate di oltre tre quarti[57].

La peculiare condizione di vulnerabilità che caratterizza i minori, in specie i minori non accompagnati, impone agli Stati membri di operare una valutazione delle loro esigenze specifiche e di rispondervi adeguatamente, affinché sia assicurato il rispetto del loro superiore interesse e sia garantito il godimento dei diritti fondamentali in tutte le fasi della procedura di asilo. Eppure,

---

[53] Le precarie condizioni di accoglienza del campo di Malakasa erano già state constate dalla Corte EDU, sentenza del 23 gennaio 2024, appl. n. 24650/19, *O.R.* c. *Grecia*, par. 65.

[54] Questo aspetto era già stato chiarito nella sentenza *A.T.* e *al.* c. *Italia*, par. 27 e giurisprudenza ivi citata.

[55] Così *Rahimi* c. *Grecia*, par. 113.

[56] EUAA, *Data Analysis of Unaccompanied Minors in 2024*, agosto 2025, p. 1, reperibile *online*.

[57] *Ivi*, p. 2.

nonostante il dichiarato intento di voler innalzare il livello di tutela dei minori migranti e dei loro diritti, il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e i relativi atti legislativi non sembrano considerare adeguatamente le suddette esigenze di protezione.

Questo aspetto si rinviene, per esempio, nella direttiva 2024/1346, che definisce la nuova disciplina relativa alle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale che, da un lato, innova l'impianto normativo definito dalla previgente direttiva 2013/33, ma dall'altro, come è stato osservato, mantiene inalterate alcune delle componenti più critiche della disciplina previgente. Pur risultando più articolata rispetto alla direttiva del 2013, la nuova direttiva lascia presagire, in particolare, una situazione in cui "il numero di richiedenti asilo trattenuti sarà destinato a crescere in maniera molto significativa in conseguenza del cambio di paradigma nella gestione delle domande d'asilo alla frontiera" e che realizzerà "una progressiva ibridazione del sistema di accoglienza con il sistema detentivo destinato ai rimpatri nelle zone di frontiera"[58].

In siffatto contesto, un ruolo chiave sarà svolto dalla capacità degli Stati membri di predisporre sistemi di accoglienza che siano in grado di rispondere alle necessità dei richiedenti che arrivano alle loro frontiere, in particolare di quelli aventi esigenze di accoglienza particolari come i MSNA, compiendo tutti gli sforzi necessari per porre rimedio alle carenze di tali sistemi.

Tuttavia, come dimostra l'ultima delle numerose pronunce in materia della Corte EDU, nel caso *M.Y.* e *al*. c. *Grecia*, le precarie condizioni di accoglienza riservate ai minori stranieri non accompagnati arrivati irregolarmente sul territorio dell'Unione sembrano lontane da una loro effettiva risoluzione[59].

Il rischio che si corre è che, prima della data ultima per il recepimento della direttiva, gli Stati membri non riescano ad intervenire sui limiti e le lacune dei rispettivi sistemi di accoglienza, rischiando che la preminente considerazione da attribuire al principio del superiore interesse del minore resti lettera morta, continuando invece ad alimentare la tendenza alla securitizzazione delle frontiere a discapito dei più vulnerabili. Ciò che si auspica, invece, è che il rispetto della dignità umana e la protezione dei diritti fondamentali del minore, in specie se non accompagnato, possano prevalere sulle esigenze di contrasto all'immigrazione irregolare, in ottemperanza a quel principio dei *best interests of the child* che dovrebbe governare tutte le fasi del processo

[58] ActionAid, *Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, 30 settembre 2024, reperibile *online*.

[59] Non solo la Grecia, ma anche in Spagna, Italia, Finlandia e Polonia le condizioni che caratterizzano i sistemi di accoglienza risultano ancora fortemente precarie e inadeguate ad ospitare i MSNA e a garantire loro la necessaria assistenza e la protezione di tutti i diritti fondamentali, mentre ampiamente diffuso è il ricorso alla detenzione *de facto* in condizioni restrittive. Sul punto, si veda il rapporto di Save the Children, *Crossing Lines. Realities of Migrant Children at EU External Borders*, 2025, reperibile *online*.

migratorio, come dichiarato tanto nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo quanto nella direttiva qui esaminata.

Abstract ENG

The Reception of Unaccompanied Foreign Minors in the European Union: the Limits of Directive (EU) 2024/1346 in Light of the ECHR Ruling in the Case *M.Y. and others* v. *Greece*

The vulnerability of migrant children, particularly unaccompanied minors (UASC), requires European Union Member States to pay adequate attention to the specific needs resulting from this unique situation when arranging their reception. This paper examines the key provisions of Directive (EU) 2024/1346 (the so-called New Reception Directive) relating to UASC, assessing their effective capacity to ensure adequate reception for their specific needs, also in light of the conclusions reached by the European Court of Human Rights in the judgment *M.Y. and others v. Greece*.

Abstract ITA

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell'Unione europea: i limiti della direttiva (UE) 2024/1346 alla luce della pronuncia della Corte Edu nel caso *M.Y.* e *al*. c. *Grecia*

La vulnerabilità che caratterizza i minori migranti, in particolare quelli non accompagnati (MSNA), impone agli Stati membri dell'Unione europea di prestare una adeguata attenzione alle particolari esigenze che derivano da questa peculiare condizione nel predisporne l'accoglienza. Il presente contributo esamina le principali disposizioni contenute nella direttiva (UE) 2024/1346 (c.d. nuova direttiva accoglienza) riferite ai MSNA, valutandone l'effettiva capacità di assicurare un'accoglienza adeguata alle loro specifiche esigenze anche alla luce delle conclusioni cui è giunta la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *M.Y. e al.* c. *Grecia*.

Keywords: directive (EU) 2024/1346, reception conditions, unaccompanied migrant children, detention, New Pact.

Parole chiave: direttiva (UE) 2024/1346, condizioni di accoglienza, minori stranieri non accompagnati, trattenimento, Nuovo Patto.

VALENTINA FAGGIANI[*]

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN SPAGNA: TRA EMERGENZA MIGRATORIA E STRUMENTALIZZAZIONE POLITICA

SOMMARIO: 1. Il fenomeno dei minori non accompagnati in Spagna. – 2. I rimpatri senza una procedura garantista nella crisi di Ceuta del 2021. – 3. Le tensioni tra le Canarie e il Governo centrale sul riparto delle competenze. – 4. Criticità del piano di ricollocazione dei minori stranieri non accompagnati. – 5. Conclusioni.

1. I minori stranieri non accompagnati (MSNA) sono persone estremamente fragili che necessitano di una speciale tutela da parte dell'ordinamento. Si assiste, infatti, a una situazione particolarmente complessa, nella quale al binomio "straniero-richiedente asilo" – che esprime di per sé una "doppia vulnerabilità"[1] o una "doppia debolezza"[2], suscettibile di integrare una "vulnerabilità multipla" in ragione della pluralità di fattori discriminanti – si aggiungono la minore età e l'assenza del supporto familiare[3].

La concomitanza delle succitate circostanze espone tali soggetti a un maggior rischio di subire violenze e di essere vittime di sfruttamento, anche da parte di reti criminali organizzate[4]. Invero, i MSNA non sono soltanto stranieri, ma minori soli, senza una famiglia, la quale rappresenta il punto di

---

[*] Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada (Spagna).

[1] Il Joint General Comment, del 16 novembre 2017, n. 3 (2017) del Comitato per la tutela dei diritti dei lavoratori migranti e dei loro familiari e n. 22 (2017) del Comitato sui diritti del fanciullo, on the General Principles Regarding the Human Rights of Children in the context of International Migration, riconosce la "doppia vulnerabilità" dei minori nel contesto della migrazione internazionale.

[2] A. PATRONI GRIFFI, *Lineamenti della tutela costituzionale dei minori stranieri*, in R. BONITO OLIVA (a cura di), *Identità in dialogo. La liberté des mers*, Milano, 2012, p. 189 ss.

[3] Secondo l'art. 2 della direttiva 2011/95/UE ("qualifiche"), in vigore fino al 2026 "minore non accompagnato" è colui che "giung[e] nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, e fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che venga abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri". Questa definizione è stata sostanzialmente mantenuta anche nel regolamento (UE) 2024/1347, con cui è stata modificata la presente normativa.

[4] Á. LARA AGUADO, *Protección de los derechos de la infancia y juventud migrante víctima de trata con fines de explotación sexual a través de la normativa de nacionalidad*, in V. FAGGIANI (dir.), *La necesaria reconfiguración del derecho de asilo: entre la dimensión interna y externa de la política migratoria de la UE*, Pamplona, 2023, p. 117 ss.

riferimento, nonché l'asse portante da cui dipendono lo sviluppo della personalità, l'integrazione nel tessuto sociale ed il futuro dei medesimi[5].

Purtroppo, a livello UE non esiste una normativa *ad hoc* che assicuri una particolare protezione di questi minori, come invece è prevista dalla direttiva (UE) 2016/800 sulle garanzie processuali dei minori nel processo penale[6]. L'assenza di una cornice comune comporta una frammentazione degli standard di protezione e livelli differenziati di tutela tra gli Stati membri. Tale assetto si rivela marcatamente critico soprattutto in relazione agli Stati con frontiere esterne dell'UE, come la Grecia, l'Italia e la Spagna, i quali sono chiamati a garantire misure di prima accoglienza in contesti spesso segnati da condizioni di sovraffollamento, con il conseguente rischio di esporre i minori a violazioni reiterate e sistematiche dei loro diritti fondamentali[7].

Con specifico riferimento all'ordinamento spagnolo, la tutela dei MSNA è divenuta sempre più complessa[8]. Secondo i dati EUROSTAT aggiornati a febbraio 2025, a seguito dei crescenti flussi migratori, la Spagna risulta il primo Stato membro per numero di richieste di protezione internazionale ed il secondo per numero di MSNA (immediatamente dopo la Germania)[9]. L'andamento appena descritto è riconducibile al calo degli arrivi verso l'Italia che ha determinato una "ridistribuzione" dei flussi verso la Spagna e la Grecia[10].

Tra il 2017 e il 2023 la presenza più significativa di MSNA si è concentrata nelle due città autonome di Ceuta e Melilla, che costituiscono le principali frontiere occidentali del Regno di Spagna con il continente africano, nonché nella Comunità autonoma dell'Andalusia[11]. Da luglio 2023, i flussi

---

[5] A. Sciurba, *Vulnerabilità posizionale e intersezionale. I minori migranti soli come caso paradigmatico*, in D. Ferrari, I. Fanlo Cortes (a cura di), *I soggetti vulnerabili nei processi migratori: la protezione internazionale tra teoria e prassi*, Torino, 2020, p. 71 ss.

[6] In questo senso, v. J.M. López Ulla, *Razones para una Directiva europea sobre menores extranjeros no acompañados y juventud migrante*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2022, p. 873 ss.; V. Faggiani, *La protección internacional de los migrantes en la UE: Estándares de tutela, límites y perspectivas de reforma del derecho de asilo*, Pamplona, 2023, part. p. 227 ss.

[7] Sulla protezione dei minori stranieri in prospettiva multilivello, si permetta il rinvio a V. Faggiani, *El derecho de los menores extranjeros a tener una familia: estándares de protección en el espacio europeo*, in *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2021, p. 17 ss.

[8] Sulla situazione dei minori stranieri non accompagnati in Spagna, v. F.J. Durán Ruiz, *Los menores extranjeros no acompañados desde una perspectiva jurídica, social y de futuro*, Cizur Menor, 2021; A. Vicente Lorca, *Revisión jurídica de los menores extranjeros no acompañados en el espacio europeo. Análisis de la situación en España*, in *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2022, p. 101 ss.; Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados*, Madrid, 2025.

[9] EUROSTAT, *News articles 19 May 2025 59.085 asylum applications in February 2025*, in ec.europa.eu/eurostat.

[10] Cear (Comisión Española de Ayuda al Refugiado), *Informe 2025. Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, 2025, p. 126.

[11] L. Gabrielli, *El espectáculo fronterizo como prisma analítico de la crisis permanente y de la excepcionalidad en Ceuta y Melilla*, in *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 1/2025. Secondo l'A.: "Los enclaves (…) son escenarios privilegiados para la construcción de un espectáculo fronterizo, a través de una representación teatralizada y muy sesgada del fenómeno mi-

migratori si sono progressivamente riorientati verso le isole Canarie, tornate a configurarsi come una delle principali aree di destinazione. Nel solo mese di ottobre del 2023 sono giunte nell'arcipelago 15.729 persone, un dato storico superiore persino ai livelli registrati durante la cosiddetta crisi dei "*cayucos*" del 2006[12]. Sebbene tale scenario non raggiunga l'intensità dei flussi che interessano da anni altri Stati membri dell'Unione, nello specifico l'Italia, esso presenta nondimeno elevata complessità sotto il profilo gestionale e istituzionale[13].

Mentre nel 2022 i principali Paesi di origine erano il Marocco e il Sahara occidentale, attualmente la maggior parte dei flussi proviene da Senegal, Mauritania, Mali e Gambia[14]. Trattasi di Stati colpiti da una crisi non solo sociopolitica, ma anche alimentare e climatica.

La principale destinazione canaria è l'isola di *El Hierro*, la più occidentale e meridionale dell'arcipelago, facente parte della provincia di Santa Cruz de Tenerife.

I MSNA hanno diritto di ricevere dallo Stato un'assistenza adeguata, idonea a soddisfare i loro bisogni primari, in conformità a quanto disposto dall'art. 39.4 della *Constitución española* (d'ora in poi Cost.)[15], letto in combinato disposto con l'art. 10.2 Cost.[16] che impone l'osservanza degli obblighi derivanti dagli accordi internazionali stipulati dalla Spagna. Tali precetti devono essere interpretati sistematicamente con l'art. 2 Cost. e l'art. 2-*bis*, 3 della Ley Orgánica 4/2000, disposizioni che riconoscono il principio di solidarietà[17], imponendo di tener conto delle specifiche circostanze dei territori interessati da ingenti flussi migratori al fine di favorire l'integrazione delle persone migranti. La finalità inclusiva deve essere recepita in modo trasversale in tutte le politiche e nei servizi pubblici, tendendo alla partecipazione economica, sociale, culturale e politica.

---

gratorio" (p. 20); "Por consiguiente, este proceso genera las condiciones para desplegar una respuesta excepcional por parte del estado, muy útil para varios actores políticos (y no solo los partidos xenófobos y anti-inmigrantes) y actores económicos (el llamado 'complejo securitario')" (p. 8).

[12] Nel 2006, durante la c.d. "*crisis de los cayucos*", dal nome delle imbarcazioni usate per giungere alle coste delle Isole Canarie, arrivarono più di 30.000 persone. Cear, *¿Por qué aumentan las llegadas de personas migrantes a Canarias?*, 2 novembre 2023, in www.cear.es.

[13] Cear, *Informe 2023: Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 81 ss., in www.cear.es.

[14] M.Á. Acosta Sánchez, *Sobre la pertenencia de Ceuta y Melilla al espacio Schengen: algunas propuestas en materia de visados*, in I. González García, J.A. del Valle Gálvez (dirs.), *Ceuta y Melilla: La Unión Europea en la Orilla Sur del Mediterráneo*, 2023, Ceuta, p. 77 ss.

[15] Ai sensi dell'art. 39.4 Cost.: "Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos".

[16] Secondo l'art. 10.2 Cost.: "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

[17] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx).

In questo quadro normativo, la Costituzione spagnola attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di "nazionalità, immigrazione, emigrazione, statuto dello straniero e diritto di asilo" (art. 149.1.2.ª Cost.)[18], la quale, secondo la consolidata giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* (TC), si articola in due profili fondamentali[19]: da una parte, essa legittima lo Stato ad adottare uno "statuto dello straniero", tendenzialmente equivalente a quello dei cittadini spagnoli; dall'altra, consente di definire l'insieme dei diritti funzionali volti all'integrazione sociale, tra i quali rientra ad esempio il diritto all'apprendimento della lingua castigliana. La base normativa di un simile intervento si rinviene nelle competenze settoriali che incidono su questo ambito, quali l'educazione, la sanità, la previdenza sociale e misure di sostegno finanziario[20].

A tal fine, è necessario coordinare le competenze esclusive statali con quelle attribuite alle Comunità autonome dai rispettivi statuti di autonomia, di natura strumentale – in particolare in materia di servizi sociali, sanità, istruzione e abitazione – nonché con le competenze in materia di protezione dei minori. Le diciassette Comunità autonome insieme con le Città autonome di Ceuta e Melilla[21] hanno assunto competenze in materia di infanzia e di servizi sociali (art. 148.1.20.ª Cost.), spettando loro la gestione del sistema di protezione dei MSNA. Il carattere esclusivo delle competenze della Comunità autonoma in tali ambiti non esclude, tuttavia, un possibile intervento statale.

2. Le criticità del "sistema Dublino", in particolare il criterio dello Stato di primo arrivo ovvero l'entrata irregolare che, lungi dal ridurre i movimenti secondari, ha finito per incentivarli, hanno contribuito a rafforzare – soprattutto negli Stati membri con frontiere esterne – l'adozione di politiche migratorie molto restrittive. Nell'ambito di tali politiche si sono diffuse pratiche contrarie al principio del *non-refoulement*, al fine di impedire l'ingresso dei migranti in cerca di protezione internazionale e di disporne il rinvio verso i Paesi di origine o di transito.

La Spagna è senza dubbio uno degli Stati con maggiori contraddizioni, poiché, sebbene in apparenza molto tollerante e solidale, in realtà ha sempre

[18] La competenza esclusiva dello Stato centrale in materia migratoria *ex* art. 149 Cost. deve essere letta in combinato disposto con l'art. 2 *bis* della LO 4/2000, e con l'art. 10.3 della Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LOPJM).

[19] STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 83; STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 4.

[20] STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 5.

[21] Sulla situazione dei MSNA a Ceuta e Melilla, si rinvia a F. J. Durán Ruiz, *El reto de gestionar la migración de menores extranjeros no acompañados en Melilla: propuestas y soluciones de futuro*, in A. Navarro Ortega, E. Arana García, A. Martínez Dhier (dirs.), *Presente y futuro de Melilla: Estrategias de gobernanza y políticas públicas*, Madrid, 2024, p. 1023 ss.; C. Ruiz Sutil, *Las vulnerabilidades de la infancia extranjera sin familia en las legislaciones de extranjería y de asilo: el caso de la frontera sur europea en África,* in *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja*, 2024, p. 61 ss.

adottato politiche di contenimento in materia di asilo[22]. La scelta di offrire copertura normativa[23] ai cosiddetti "respingimenti a caldo o alla frontiera" ("*devoluciones en caliente*" o "*rechazo en frontera*") attuati dalla *Guardia Civil* nelle zone di confine che separano Ceuta e Melilla dal Marocco, nonché l'assenza di regolamentazione circa le garanzie procedurali per l'espletamento di tali operazioni, sono una conferma di tale orientamento restrittivo.

La posizione di Ceuta e Melilla "*ad portas Europae*"[24] rende questi territori costantemente sottoposti a pressione migratoria. La situazione si è recentemente aggravata sfociando in episodi riconducibili a fattispecie qualificabili come "attacchi ibridi", mediante i quali il Marocco ha strumentalizzato l'immigrazione di massa per perseguire finalità politiche, sfruttando con successo la relazione "bilaterale e disequilibrata" con la Spagna[25].

Nella primavera del 2021, tra il 17 e 18 maggio, le tensioni politico-diplomatiche tra Spagna e Marocco hanno provocato una forte crisi migratoria nel territorio di Ceuta con l'improvviso ingresso, in seguito all'apertura delle frontiere e alla sospensione dei controlli da parte delle autorità marocchine, di circa 12.000 stranieri, tra cui 1.500 minori non accompagnati. La maggior parte dei soggetti coinvolti era stata tratta in inganno e indotta ad attraversare la frontiera, poiché persuasa della possibilità di assistere gratuitamente a una partita di calcio alla quale avrebbero preso parte giocatori di fama[26].

La vicenda merita attenzione sotto il profilo sia politico che giuridico. Sotto il primo profilo, nel marzo 2022, il Presidente del governo spagnolo Sánchez ha dichiarato il sostegno all'iniziativa di autonomia per il Sahara Occidentale. Tale mutamento dell'indirizzo di politica estera è significativo perché favorisce l'ingerenza del Marocco su questo territorio. Si tratta, infatti, di una posizione che, anche secondo l'ONU, è contraria al principio di

---

[22] Sul diritto di asilo nell'ordinamento spagnolo, si rinvia a P. Santolaya Machetti, *El Derecho de asilo en la Constitución Española*, Valladolid, 2001; V. Faggiani, *Lo statuto del rifugiato nell'ordinamento spagnolo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2018, p. 61 ss.

[23] Disposición adicional décima della LO 4/2000. Il TC nella sent. n. 172/2020, ricollegandosi alla pronuncia della Corte edu (GC), del 20 febbraio 2020, *N.D.* e *N.T.* c. *Spagna,* ha dichiarato la costituzionalità delle *devoluciones en caliente*, nella misura in cui rispettino "la normativa internazionale in materia di diritti umani e di protezione internazionale di cui la Spagna è parte", in conformità con l'art. 10.2 Cost., e sia possibile un controllo in via giurisdizionale. Al riguardo, si permetta il rinvio a V. Faggiani, *La necessaria riformulazione del diritto di asilo europeo: tra crisi migratoria e involuzione democratica*, Milano, 2024.

[24] J. A. Del Valle Gálvez, *Ad Portas Europae. Singularity of Migrations in the Strait of Gibraltar Area. Southern External Borders, European Narratives and Values*, in *Peace & Security - Paix et Sécurité Internationales (Euromediterranean Journal of International Law and International Relations)*, 2023, p. 1 ss.

[25] J. A. Del Valle Gálvez, I. González García, *Por una consolidación de Europa en el área del estrecho de Gibraltar*, in I. González García (dir.), J. A. Del Valle Gálvez (dir.), *Ceuta y Melilla: La Unión Europea en la Orilla Sur del Mediterráneo*, 2023, p. 12.

[26] Risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021 sulla violazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e sull'utilizzo di minori da parte delle autorità del Marocco nella crisi migratoria a Ceuta (2021/2747(RSP)).

autodeterminazione, il quale ultimo richiederebbe necessariamente lo svolgimento di un referendum[27].

Sotto il profilo giuridico, è evidente l'assenza di tutele effettive per le persone coinvolte da parte di entrambi i Paesi. Da un lato, è deplorevole la strumentalizzazione di minori da parte del Marocco per esercitare pressione politica, mettendone in pericolo la vita e la sicurezza[28]. Dall'altro, anche lo Stato spagnolo non è esente da critiche, in particolare per "i rimpatri senza garanzie" dei MSNA[29].

Il *Tribunal Supremo* (TS, *Sala de lo Contencioso-Administrativo*) con la sentenza n. 114/2024 del 22 gennaio[30] ha confermato che i respingimenti da Ceuta verso il Marocco, realizzati dalle autorità spagnole ad agosto del 2021, sono "illegali" a causa dell'"assoluta inosservanza" delle norme sullo Statuto dello straniero, che richiedono un procedimento individualizzato corredato da una serie di garanzie, come il diritto dell'interessato di essere informato della propria situazione, il diritto di essere sentito al fine di comprendere il grado di maturità del minore e l'intervento del *Ministerio Fiscal* (Procuratore)[31].

Il rimpatrio disposto in tale occasione ebbe luogo nel mese di agosto, a seguito di una riunione dei funzionari di entrambi i Paesi, ed è stato giustificato facendo riferimento all'Accordo bilaterale sulla cooperazione per la prevenzione dell'emigrazione irregolare dei minori stranieri non accompagnati, la loro protezione e il rimpatrio concertato, stipulato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2013. Tuttavia, tale accordo internazionale di natura amministrativa non risulta sufficiente, in quanto privo di una disciplina procedurale idonea a regolare il rientro dei minori. Parimenti, secondo il TS, la presenza di circostanze eccezionali non giustifica l'assoluta inerzia dell'amministrazione, soprattutto quando la situazione si protrae nel tempo[32].

Pertanto, il TS ha ritenuto che la risposta delle autorità spagnole non risulta conforme al quadro normativo, violando l'integrità personale dei minori coinvolti (art. 15 Cost.), i quali sono stati esposti al rischio di subire sofferenze fisiche e psichiche in contrasto con il principio superiore dell'interesse del

---

[27] J.A. González Vega, *El reconocimiento por EE. UU. de la anexión marroquí del Sahara Occidental en perspectiva: aspectos jurídicos y políticos*, in *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2021, p. 1 ss.

[28] A. Del Valle Gálvez, *Consolidar la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla y Marruecos*, in *Análisis del Real Instituto Elcano*, 2021.

[29] Anche il *Defensor del Pueblo* (Difensore civico) è intervenuto al riguardo, raccomandando alla *Secretaría de Estado de Seguridad* (Ministero dell'Interno) di adottare un regolamento per disciplinare il procedimento previsto nella disposizione addizionale decima della LO 4/2000. Recomendación del Defensor del Pueblo de 14 de octubre de 2022 a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior en relación con la queja número: 22017053.

[30] Il TS nella sent. n. 114/2024 ha rigettato i ricorsi promossi dall'Avvocato dello Stato e dalla Città autonoma di Ceuta contro le sentenze di un *Juzgado* di *Ceuta* e del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía* (TSJA).

[31] Art. 35 LO 4/2000.

[32] TS, sent. n. 114/2024, FJ III.

minore[33], principio che tanto la Spagna quanto il Marocco sono tenuti a rispettare in assenza di una valutazione individualizzata delle circostanze personali.

Di conseguenza, le autorità spagnole, pur potendo adottare decisioni di questo tipo, hanno l'obbligo di assicurare il rispetto di determinate garanzie, come il principio di legalità e il godimento dei diritti dei destinatari del provvedimento. In tal senso, l'art. 105 Cost. dispone che la procedura per l'adozione degli atti amministrativi debba essere disciplinata per legge, assicurando – ove necessario – la partecipazione dell'interessato. L'esistenza di un presunto accordo tra i due Paesi, come sostenuto dall'Avvocato dello Stato, è "quanto meno sorprendente", dal momento che i procedimenti amministrativi non possono sorgere dalla "semplice volontà *ad hoc*" dei funzionari[34]. In questa prospettiva, l'art. 5 dell'Accordo Spagna-Marocco[35] rinvia espressamente al rispetto della legislazione spagnola, e in particolare all'art. 35 della LO 4/2000 relativo ai MSNA, che tuttavia non è stato preso in considerazione dalle autorità spagnole. Infine, non si può trascurare l'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU che vieta le espulsioni collettive.

Nonostante tali rilievi giurisprudenziali, la situazione a Ceuta non è migliorata ed è rimasta sottoposta a una forte pressione migratoria. In data 2 febbraio 2024, la Città autonoma dichiarò lo stato di emergenza in seguito all'arrivo di 32 minori nell'arco di 48 ore, attivando un piano di contingenza. Non essendo in grado di garantire un'accoglienza dignitosa ai summenzionati minori, la Città autonoma di Ceuta ha atteso invano l'intervento del Ministero dell'infanzia e delle altre Comunità autonome affinché si facessero carico di alcuni di questi.

La situazione si aggravò ulteriormente[36] a fine agosto "con ingresso enigmatico di centinaia"[37] di MSNA dal Marocco. Di fronte al concreto rischio di

[33] Il criterio dell'interesse superiore del minore è stato inizialmente recepito a livello internazionale nell'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo, New York, 20 novembre 1989, e successivamente nell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue. Nell'ordinamento spagnolo, questo principio, riconosciuto all'art. 2 della LO 1/1996, assume un carattere prioritario, essendo un diritto funzionale all'esercizio degli altri diritti fondamentali. Più recentemente, l'interesse superiore del minore è stato recepito anche nella LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, in cui si ribadisce che si applica alle persone minori di età che si trovano sul territorio spagnolo, indipendentemente dalla loro nazionalità e dalla loro situazione amministrativa (art. 2.1 LO 8/2021).

[34] STS n. 114/2024, FJ VII.

[35] L'art. 5.1 dell'Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, Rabat, 6.3.2007, prevede la possibilità per "Le autorità competenti spagnole, *ex officio* o a proposta dell'entità pubblica che esercita la tutela sul minore" di disporre il "ritorno nel paese di origine". Il rimpatrio, tuttavia, deve essere realizzato nel rispetto della legislazione spagnola, delle norme e dei principi del diritto internazionale e di quanto stabilito nella Convenzione sui diritti del fanciullo.

[36] Gobierno de Ceuta, *El Gobierno de la Ciudad alerta de la insostenible saturación de los centros de acogida de menores*, in *www.ceuta.es*, 16.8.2024.

[37] I. Cembrero, *La enigmática entrada en Ceuta de cientos de migrantes desde un país tan vigilado como Marruecos*, in *El Confidencial*, 27.8.2024.

collasso del sistema di accoglienza, la Città autonoma di Ceuta chiese aiuto al Governo centrale, denunciando la mancanza di una risposta solidale per articolare meccanismi di accoglienza. Basti pensare che la capacità ricettiva di MSNA attribuita a Ceuta era stata superata di oltre il 360%, con un numero di ingressi sei volte superiore a quelli del 2023[38].

3. Il fenomeno dei MSNA ha assunto dimensioni molto preoccupanti anche nelle Isole Canarie[39]. Negli ultimi otto anni, il numero complessivo dei MSNA presenti in Spagna è aumentato del 221,4% e, dei 13.310 minori attualmente accolti dalle Comunità autonome, ben 5.790 si concentrano in tale Comunità autonoma[40]. La situazione si è ulteriormente complicata nel corso del 2024, anno in cui si è registrato il più elevato numero di ingressi[41], pari a 46.843[42].

L'impossibilità di far fronte autonomamente ad una situazione di emergenza migratoria, divenuta "permanente" e insostenibile senza il supporto del Governo centrale, ha contribuito ad accentuare le tensioni tra i diversi livelli territoriali a causa della necessità di determinare chi dovesse farsi carico dell'accoglienza di questi minori, assicurando loro le prestazioni essenziali dal punto di vista sociale, sanitario, educativo e abitativo in conformità con il *best interest of the child*.

Il Governo autonomico delle Isole Canarie dichiarò inizialmente lo stato di "emergenza" migratoria nel 2023[43]. Tuttavia, la situazione non migliorò; al contrario, la Comunità fu abbandonata al suo destino, non potendo rispondere da sola a "un problema sociale e politico che eccede le sue competenze"[44]. L'aggravarsi della situazione indusse in data 2 settembre 2024 a prorogare lo stato di emergenza[45], al fine di riformulare la politica in questo ambito e

[38] A. Sempere, *Ceuta, al borde del colapso: pide auxilio urgente ante la llegada de cientos de menores inmigrantes en los últimos días*, in *El Mundo*, 15.8.2024.

[39] A. Ballesteros Pena, *Transformaciones en el archipiélago del control migratorio en España: El caso de las Islas Canarias*, in *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 1/2025, in relazione alle Canarie usa il concetto di "archipelago del controllo fronterizo" del Sud d'Europa.

[40] Al riguardo, si veda il Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias. Europa Press, *Las CCAA acogen a al menos 13.310 menores migrantes no acompañados, de los que 5.790 están en Canarias*, in *Europapress*, 12.2.2025.

[41] G. Vega, *Canarias cierra 2024 con el mayor número de migrantes llegados de su historia*, in *El pais*, 2.1.2025.

[42] Cear, *Informe 2025*, cit., p. 82.

[43] Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias (CSIJIF), Orden de 27 de septiembre de 2023, por la que se declara de emergencia social y atención prioritaria la situación de los menores extranjeros no acompañados que permanecen en los recursos alojativos designados por el Gobierno de Canarias.

[44] STC, n. 43/2025, de 12 de febrero de 2025.

[45] CSIJIF, Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias, Resolución de 10 de septiembre de 2024, por la que se establece el Protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias. I minori affidati all'Esecutivo

ripristinare l'ordinaria gestione. La succitata dichiarazione sospendeva l'accoglienza di ulteriori MSNA e contestualmente denunciava l'inadempimento da parte dello Stato dell'obbligo di solidarietà. Secondo il Governo canario, le dilazioni nel procedimento di determinazione dell'età dei minori da parte della Procura e la generale inerzia dello Stato centrale avevano contribuito a riversare sproporzionatamente la responsabilità sulla Comunità, violando la distribuzione delle competenze prevista a livello costituzionale e statutario.

Invero, l'accesso al sistema di accoglienza svolge un ruolo essenziale. Trattasi di un diritto funzionale al rispetto del principio di non respingimento e in generale dei diritti vincolati alla concessione della protezione internazionale, tra cui l'autorizzazione a risiedere per un periodo di cinque anni rinnovabile, l'accesso a programmi di aiuti e di integrazione e il ricongiungimento familiare.

Gli effetti di un sistema al collasso, come nel caso delle Isole Canarie, incidono direttamente sulla salute mentale e sul benessere dei minori tristemente coinvolti. Il sovraffollamento delle strutture di accoglienza genera tensioni tra il personale addetto alla gestione di questi centri e contribuisce a diffondere, soprattutto nei territori maggiormente esposti, una percezione negativa dell'azione pubblica, alimentando sentimenti di disaffezione e sfiducia nei confronti dello Stato.

Il TC si è pronunciato sulla questione nella sent. n. 43/2025 del 12 febbraio[46], dichiarando l'incompatibilità con l'assetto costituzionale dell'Accordo del Governo delle Canarie del 2 settembre 2024 e del Protocollo territoriale per l'accoglienza dei MSNA nella Comunità autonoma[47]. Nella pronuncia in esame, coerente con la precedente e consolidata giurisprudenza[48], il TC ha ribadito: da un lato, la competenza dello Stato a regolare in via esclusiva *ex* art. 149.1.2 Cost. lo statuto dello straniero mediante il riconoscimento dei diritti ad esso inerenti; dall'altro, ha messo in rilievo il carattere esclusivo della competenza assunta dalle Comunità autonome a livello statutario in materia di assistenza sociale (art. 148.1.20 Cost.), di cui sono titolari anche gli immigrati e, in particolare, i MSNA a causa della loro speciale vulnerabilità[49]. Lo

---

canario aumentarono in modo esponenziale: da 4.285 a settembre 2024 (il 36,5% del totale nazionale) a 5.800 a febbraio 2025, superando la capacità di accoglienza degli 86 centri e un tasso medio di occupazione del 123% della loro capacità, con picchi del 160%.

[46] Nell'ambito del ricorso sollevato dal Governo, avente ad oggetto disposizioni autonomiche senza forza di legge (art. 161.2 CE e 76 e 77 della Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

[47] CSIJIF, Protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias, cit.

[48] STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, e STC 87/2017, de 4 de julio de 2017. Al riguardo, v. T. De la Quadra-Salcedo Janini, *La protección e integración social de los menores extranjeros no acompañados (MENAS) en el Estado autonómico*, in *Revista general de derecho constitucional*, 2024.

[49] STC 130/2022. Al riguardo, si veda la LO 1/1996.

Statuto di Autonomia delle Canarie recepisce tale competenza agli articoli 147.2 e 144.1.d).

Nel caso di specie, secondo il TC, le disposizioni impugnate avrebbero leso la normativa costituzionale poiché la crisi migratoria[50] non avrebbe giustificato l'abdicazione all'esercizio delle competenze in questione che sono intrasferibili e irrinunciabili, in quanto espressione del principio elementare di cooperazione e collaborazione tra lo Stato e le Comunità autonome, che rappresenta l'essenza del modello di organizzazione territoriale sancito nella Costituzione[51].

Poco dopo la succitata STC 43/2025, anche il TS è intervenuto nel dibattito sulla distribuzione delle competenze tra Stato centrale e Comunità autonoma, disponendo in via cautelare, nell'*auto* (ordinanza) 3180/2025 del 25 marzo, l'immediata accoglienza da parte del sistema statale di asilo dei 546 MSNA richiedenti asilo allora a carico del sistema autonomico[52].

In tale sede, il TS ha chiarito che la distinzione tra il sistema statale di accoglienza[53] e il sistema autonomico di protezione dei minori, seppur rilevante, deve essere interpretata alla luce del contesto emergenziale delle Isole Canarie. Infatti, nel caso di specie, l'intervento sostitutivo della Comunità autonoma, consistente nell'accoglienza presso propri centri dei MSNA richiedenti protezione internazionale impossibilitati ad accedere alle strutture statali, seppur volto a sopperire all'inerzia dello Stato, risulta non solo in contrasto con la normativa statale e con la distribuzione costituzionale delle competenze, ma anche, sul piano fattuale, inadeguato rispetto alle dimensioni del fenomeno migratorio.

Invero, il TS stabilisce che, in questo caso, l'intervento delle due amministrazioni coinvolte deve essere complementare, avendo un carattere concorrente. Pertanto, da un lato, spetta alle Comunità autonome, che hanno competenze statutarie in materia di protezione, farsi carico dei MSNA, come nel caso delle Canarie, perché "prima di tutto" i soggetti coinvolti "sono minori e in quanto tali devono essere trattati"[54]; dall'altro, non si può trascurare che tali soggetti siano anche richiedenti asilo, con conseguente attivazione della competenza esclusiva dello Stato (art. 149.1.2.ª Cost.), il quale, nel caso di specie,

---

[50] Malgrado ciò, il TC è consapevole che l'"immigrazione è un fenomeno di evidente natura sovra-autonomica che trascende il circolo dei propri interessi (art. 137 Cost.) e sorpassa notevolmente la sua capacità di gestione autonoma (STC 43/2025, FJ 3).

[51] STC 43/2025, FJ 3.

[52] In realtà, i minori, che si trovano a carico del sistema di protezione gestito dalla Comunità autonoma di fronte all'inadempimento dell'Amministrazione dello Stato, sarebbero 1.221, se si considerano anche coloro che devono fare richiesta o sono in attesa di presentare domanda di protezione internazionale.

[53] V. articoli 18, 19 e 31, Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria; e Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

[54] STC 43/2025, FJ II, 3 E.

non ha adempiuto agli obblighi derivanti dal diritto nazionale ed europeo, *in primis* l'interesse superiore del minore.

Per l'appunto, i minori in questione non hanno avuto accesso al sistema statale di accoglienza[55] che permette loro di "ricevere prestazioni sociali specifiche" (art. 18.1.g, legge 12/2009) "per soddisfare le loro necessità fondamentali in condizioni dignitose" (art. 30, legge 12/2009). Il sistema nazionale di asilo prevede un percorso di accoglienza che si struttura in tre fasi[56] ed è estensibile fino a 18 mesi, anche nel caso in cui si raggiunga la maggiore età. Esiste, inoltre, una rete di strutture di carattere pubblico o privato, funzionalmente dipendenti dalla Segreteria di Stato in materia di immigrazione (art. 25 del Regio decreto 220/2022)[57].

Tuttavia, la coerenza del sistema statale dipende dalla necessaria collaborazione e cooperazione della Comunità autonoma interessata, alla quale spetta il compito di articolare correttamente le rispettive competenze al fine di favorire l'interesse superiore dei MSNA richiedenti asilo e di evitare l'esclusione dal sistema statale di accoglienza dei medesimi.

Tale misura cautelare trova fondamento in un'interpretazione estensiva ed equilibrata della normativa nazionale e dell'Unione europea in materia di asilo, con specifico riferimento alle garanzie procedimentali riconosciute ai soggetti vulnerabili, in un'ottica di necessaria collaborazione tra i diversi livelli di governo, come espressamente richiamato dal considerando 29 della direttiva 2013/32/UE.

In virtù dell'ordinanza n. 3180/2025, l'amministrazione statale era tenuta a garantire, entro il termine improrogabile di dieci giorni, l'accesso al Sistema Nazionale di Accoglienza ai minori già presi in carico dai servizi di protezione delle Isole Canarie che avessero richiesto la protezione internazionale ovvero ne avessero manifestato l'intenzione, pur non avendo potuto presentare formalmente la relativa domanda. A distanza di tre mesi dall'ordinanza del TS[58] e nonostante i tentativi di persistere nell'inadempimento, il Governo

---

[55] Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione); direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo del Consiglio, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

[56] Ai sensi del Regio decreto 220/2022, il percorso di accoglienza si articola in tre fasi: valutazione iniziale, accoglienza e autonomia (*valoración inicial y derivación, acogida y autonomía*). L'itinerario inizia con un processo di valutazione individualizzata della situazione personale, che avrà una durata di 18 mesi, salvo nei casi di speciale vulnerabilità, eccezionalmente autorizzati, in cui potrà estendersi fino a 24 mesi (art. 11.7, Regio decreto 220/2022).

[57] V. Faggiani, *Admission and reception of refugees. A comparison between Spain and Italy*, in S. Meyer, S.F. Nicolosi, G. Solano (eds.), *The Admission and Integration of Refugees in Europe. Legal and Policy Perspectives*, London, 2025, p. 93 ss.

[58] Poder Judicial, *Comunicación. El Tribunal Supremo ordena al Gobierno la urgente adopción de medidas en relación con los menores no acompañados en Canarias*, in *www.poderjudicial.es*, 5 de junio de 2025, reperibile *online*.

centrale ha successivamente stipulato un accordo con le Isole Canarie per accogliere 827 minori rifugiati.

4. Il Governo centrale ha adottato il Regio decreto-legge 2/2025 del 18 marzo, successivamente convalidato il 10 aprile dal *Congreso de los Diputados*, per istituire un piano di ricollocazione dei MSNA finalizzato a garantire il rispetto del loro interesse superiore in situazioni di contingenza migratoria straordinaria. Il meccanismo statuito prevede il trasferimento dei minori dai territori maggiormente saturati verso altre Comunità e Città autonome e interessa, secondo le stime governative, circa 4.400 bambini. Il ricorso allo strumento del decreto-legge è stato giustificato dal Governo alla luce della sussistenza di una situazione di straordinaria e urgente necessità, col fine di bilanciare lo sforzo dei vari territori attraverso l'istituzione di un sistema di protezione nazionale.

Ai sensi della nuova normativa, con cui è stata riformata la LOEx, spetta alla Conferenza settoriale per l'infanzia e l'adolescenza (art. 35 *bis*, LO 4/2000)[59] definire all'unanimità i requisiti per dichiarare la situazione di contingenza migratoria straordinaria, il Piano di risposta e i criteri di applicazione, specificando quando è opportuno disporre il trasferimento dei MSNA da una Comunità o Città autonoma a un'altra.

La situazione di "contingenza migratoria straordinaria" può essere dichiarata nelle Comunità o Città autonome in cui il sistema di protezione e tutela superi di tre volte la capacità ordinaria. La dichiarazione deve essere approvata entro il termine di cinque giorni dalla comunicazione della Comunità o Città autonoma ed è trasmessa ai membri della Conferenza settoriale.

Il modello per la gestione delle contingenze migratorie straordinarie per MSNA deve specificare: i criteri oggettivi che permettono all'amministrazione generale dello Stato di ricollocare i minori, la regolamentazione del meccanismo di trasferimento e i criteri per determinare il numero di posti per Comunità autonoma o Città autonoma da destinare ai MSNA, ove necessario (art. 35 *ter* 1, LO 4/2000).

In assenza dell'accordo unanime della Conferenza settoriale, spetta allo Stato indicare la Comunità o Città autonoma in cui i minori dovranno essere trasferiti (articoli 35 *ter* e 35 *quater*, LO 4/2000), sulla base di determinati criteri oggettivi, come la popolazione, il reddito *pro capite*, il tasso di disoccupazione, lo sforzo di assistenza sostenuto nei sei mesi precedenti, le dimensioni

[59] La *Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia*, in conformità con quanto stabilito agli articoli 147 a 152 della Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, è l'organo di cooperazione tra la Amministrazione Generale dello Stato, le Comunità Autonome, le Città Autonome di Ceuta e Melilla e l'Amministrazione locale, attraverso la Federazione spagnola dei municipi e delle province, per l'adozione delle politiche di protezione e sviluppo dell'infanzia e dell'adolescenza.

del fenomeno migratorio – in particolare nelle zone di frontiera –, l'insularità e la dispersione della popolazione[60].

La proposta del luogo di destinazione è adottata dall'organo competente dell'amministrazione generale dello Stato ed è contestualmente iscritta nel Registro dei MSNA. Il minore e la Comunità o Città autonoma interessata devono essere sentiti e il pubblico ministero deve essere informato al fine di assicurare il rispetto dell'interesse superiore del minore e i diritti che concede loro l'ordinamento giuridico. Ove lo ritenga opportuno, il pubblico ministero può intervenire nel procedimento. La decisione deve essere iscritta nel Registro, indicando il luogo di destinazione del minore trasferito.

Qualora non si raggiunga l'accordo unanime in seno alla Conferenza settoriale per l'infanzia e l'adolescenza, la capacità ordinaria del sistema è determinata annualmente ed è definita in base alla popolazione della Comunità autonoma, considerati i dati ricevuti dalle Comunità autonome. Per sostenere tale meccanismo, il Governo ha previsto un finanziamento di cento milioni di euro, mediante l'istituzione di un fondo a carico del Ministero della gioventù e dell'infanzia.

Prima facie, il piano di ricollocazione appare conforme al principio di "solidarietà equitativa" e "interregionale", nonché agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Lo scopo di questa misura sarebbe quello di trasferire i MSNA da un contesto di sovraffollamento, in cui non è possibile garantire un'accoglienza adeguata, a un ambiente in grado di assicurare il pieno godimento dei loro diritti fondamentali. Ciononostante, attraverso un'analisi più approfondita si possono scorgere profili di incostituzionalità e di inefficacia pratica di tale provvedimento.

In quanto ai profili di incostituzionalità, il Governo centrale, a parere di chi scrive, può adottare una misura di questo tipo, in quanto l'intervento della Comunità autonoma non esclude quello dello Stato. Nel caso di specie, la Comunità delle Canarie prevede una serie di competenze che incidono direttamente su questo ambito agli articoli 144 e 147.2 dell'*Estatuto de Autonomía de Canarias* (ECA), tra cui la competenza esclusiva in materia di protezione sociosanitaria e di orientamento degli stranieri, lo sviluppo della politica di

[60] Secondo l'art. 35-*ter*, 2, LO 4/2000, in assenza di un accordo unanime della Conferenza settoriale, si applicheranno i seguenti criteri: a) il 50% dei minori in base alla popolazione, secondo le statistiche demografiche. b) Il 13% dei minori in base al reddito lordo pro capite, secondo i dati dell'Istituto Nazionale di Statistica. c) Il 15% in proporzione inversa al tasso di disoccupazione secondo l'indagine sulle forze di lavoro dell'ultimo quadrimestre. d) Il 6% in base allo sforzo di assistenza ai minori non accompagnati, valutando, in ordine inverso, lo sforzo del territorio di riferimento in base ai seguenti parametri: numero medio di bambini e adolescenti stranieri non accompagnati accolti negli ultimi sei mesi; rapporto tra bambini e adolescenti stranieri non accompagnati ogni 100.000 abitanti. e) Il 10% inversamente proporzionale ai posti disponibili, sulla base delle informazioni comunicate dai diversi territori. f) Il 2% considerando che si tratta di una città di confine, stabilendo una ponderazione negativa per la città di Melilla pari a -100%. g) Il 2% in base all'insularità, con una ponderazione negativa per le Isole Baleari pari a -100%. h) Il 2% in base alla dispersione della popolazione.

integrazione, la garanzia dei loro diritti, l'adempimento dei loro doveri e l'istituzione, in conformità con la normativa statale, di un quadro di riferimento per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati, inclusi i MSNA, a cui si fa riferimento in modo espresso. In particolare, l'art. 147. 2 ECA attribuisce alla Comunità autonoma una competenza esclusiva in materia di protezione di questo collettivo, che comprende la regolamentazione del sistema di protezione e delle istituzioni pubbliche di tutela e protezione dei minori abbandonati, dei minori a rischio e dei minori autori di reato, fatte salve le disposizioni della legislazione civile e penale.

Ciononostante, il carattere esclusivo delle competenze della Comunità in un determinato ambito non preclude un intervento dello Stato nel caso in cui vi sia un concorso di competenze, ai sensi dell'art. 149.1 Cost[61]. Ciò si riscontra anche in materia di prima accoglienza dei migranti, che può essere ricondotta nell'ambito dell'assistenza sociale, qualora incida sulle prime necessità di integrazione sociale della popolazione straniera[62]. L'attenzione immediata da parte delle autorità e dei servizi pubblici in questi casi è prevista nella LOPJM (articoli 12 e 14). Pertanto, sotto il profilo del riparto delle competenze, non pare vi sia stata un'invasione, avuto riguardo altresì alla necessità di adottare una risposta unitaria a un problema che in futuro potrebbe investire altre Comunità.

Diversamente, si ravvisa un profilo di incostituzionalità in relazione alla fonte normativa utilizzata, al procedimento seguito dal Governo, al contenuto del provvedimento e ai criteri adottati. Anzitutto, lo Stato non avrebbe dovuto procedere alla regolazione di quest'ambito mediante un decreto-legge, ma avrebbe dovuto adottare una legge organica (81.1 e 86.1 Cost.)[63] per l'impatto del meccanismo di ricollocazione sul sistema di protezione e accoglienza e, pertanto, sui diritti fondamentali dei minori, *in primis* il diritto alla dignità e al libero sviluppo della personalità, il diritto alla vita e all'integrità fisica e psichica, il divieto di trattamenti disumani e degradanti (art. 15 Cost.), e la libertà di circolazione e residenza sul territorio spagnolo (art. 19 Cost.).

Inoltre, sebbene il Governo abbia rimarcato la "straordinaria e urgente necessità" di questa misura al fine di giustificare il ricorso a questa fonte normativa, il medesimo pare ignorare che il problema in esame è risalente nel tempo. Se pertanto non si assiste a un'emergenza nuova, ma piuttosto a un'emergenza permanente e strutturale, in via conseguenziale verrebbe meno il presupposto che abilita l'intervento normativo del Governo mediante decreto-legge.

Dal punto di vista procedimentale e contenutistico, si osserva che i criteri per determinare il numero di minori da trasferire sono stati imposti

[61] STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104.

[62] STC 87/2017, de 4 de julio de 2017, FJ 3; STC 36/2021, de 18 de febrero, FJ 4.

[63] L'art. 81 Cost. prevede una riserva di legge organica per regolare materie, che incidono sui diritti fondamentali.

dall'Esecutivo in modo unilaterale, senza consultare le Comunità autonome e, pertanto, al di fuori di un effettivo dibattito preliminare, sulla base di dati che appaiono funzionali, per non dire manipolati, tali da soddisfare le richieste di *Juns*. Sicché il Governo avrebbe realizzato un riparto discrezionale, alterando i dati disponibili al fine di assicurarsi il mantenimento della maggioranza parlamentare grazie ai sette voti del socio indipendentista catalano. Non a caso alla Catalogna spetterebbe farsi carico solo di 30 MSNA, mentre a Madrid di quasi 800[64].

L'afflusso massiccio nelle isole Canarie è ormai da anni un problema che questa Comunità autonoma ha dovuto affrontare in sostanziale solitudine. L'intervento statale avrebbe richiesto un accordo con le altre Comunità su un tema molto delicato, rispetto al quale è difficile trovare un consenso unanime. In ogni caso il Governo non ha considerato la complessa situazione in cui analogamente si trovano altre Comunità autonome, tale per cui il solo trasferimento dei minori dalle Canarie o da Ceuta si limiterebbe a spostare il problema, riversandolo su un'altra Comunità, senza giungere ad una concreta soluzione. Inoltre, non si è tenuto conto che una misura di questo tipo potrebbe danneggiare le Comunità più virtuose, come quella della Rioja, basata su un approccio individualizzato di stampo familiare, o la Comunità di Valencia.

Ad ogni modo, al di là dei dati e della strumentalizzazione politica di un tema così complesso, il piano di ricollocazione è destinato a non funzionare. Esso – similmente alla logica sottesa al meccanismo di solidarietà stabilito a livello unionale – non obbliga ad accogliere poiché non prevede conseguenze per le Comunità autonome che si rifiutano di adempiere. Si tratterebbe, anche in questo caso, di una solidarietà formalmente obbligatoria, ma in concreto "altamente flessibile, dalla scarsa incisività pratica e inutilmente complicat[a] sotto il profilo procedurale", che può restare "imbavagliata" in decisioni discrezionali"[65].

Per di più, sebbene il decreto preveda il finanziamento da parte del Governo centrale, restano incerti i tempi e le modalità di erogazione e impiego di queste risorse. I dati disponibili mostrano in modo allarmante che le Comunità autonome, soprattutto quelle più esposte al fenomeno migratorio, sono già al limite della loro capacità ricettiva e perciò impossibilitate a farsi carico di un maggior numero di minori[66]. Alcune di esse hanno adito il TC affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale della misura finora descritta[67].

---

[64] L'Andalusia e Madrid sarebbero le Comunità Autonome maggiormente colpite dal riparto derivante dall'applicazione del meccanismo di ricollocazione dei minori stranieri non accompagnati.

[65] G. Morgese, *Nuovo Patto Ue su migrazione e asilo: una solidarietà flessibile, poco incisiva, inutilmente complessa*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, p. 936 ss.

[66] Madrid, ad esempio, avrebbe già accolto 2.442 giovani stranieri nel 2024, trovandosi al 132% della sua capacità.

[67] Hanno impugnato il "piano di ricollocazione" il Consell de la Generalitat Valenciana, il Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, il Consejo de Gobierno de la Junta de

5. Attualmente, la Spagna è uno degli Stati dell'UE maggiormente colpiti dall'ingresso massiccio di MSNA. La situazione si è aggravata negli ultimi anni, interessando non solo le due Città Autonome di Ceuta e Melilla e l'Andalusia – da sempre sotto pressione per la loro posizione geografica, che le rende un ponte tra il continente africano e l'Europa – ma anche le Isole Canarie, che sono di nuovo tornate al centro dell'attenzione istituzionale e mediatica.

Il sistema spagnolo di protezione internazionale è sempre stato debole, a tratti inesistente. L'approccio restrittivo e le politiche di contenimento, caratterizzate da bassi indici di riconoscimento, sono stati rafforzati sia dalla legalizzazione delle *devoluciones en caliente* presso le aree confinarie di Ceuta e Melilla, sia dall'assenza di un regolamento che stabilisca le garanzie per l'espletamento di tali procedimenti.

Il contesto emergenziale successivo alla pandemia da Covid-19, nel quale la Spagna è divenuta uno dei principali epicentri in Europa dei flussi migratori, ha mostrato le carenze strutturali e le contraddizioni del sistema di asilo di questo Paese, acuendo le tensioni tra Stato centrale, Comunità e Città Autonome circa la definizione del riparto delle competenze e delle responsabilità. La gestione del fenomeno si rivela estremamente complessa, non solo per le sue crescenti dimensioni, ma anche perché, in alcuni casi, gli ingressi ingenti e improvvisi sono diventati uno strumento nelle mani di Paesi terzi per destabilizzare l'ordine e la sicurezza dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

La crisi migratoria di Ceuta del 2021 rappresenta un esempio emblematico di attacco ibrido da parte del Marocco che ha strumentalizzato dei minori per perseguire finalità politiche. Dal canto suo, la Spagna non è riuscita ad articolare una risposta che fosse adeguata e conforme agli standard minimi di protezione dei diritti fondamentali. I respingimenti verso il Marocco di questi minori, come affermato dal TS, erano infatti contrari alla normativa sullo statuto dello straniero, *in primis* al principio dell'interesse superiore del minore.

In modo analogo, la situazione di emergenza nelle isole Canarie ha imposto una riformulazione delle politiche statali in materia di accoglienza e protezione internazionale in contesti di eccezionalità, al fine di ripristinare l'ordinaria gestione. In questo quadro, il *Tribunal Constitucional* e il *Tribunal Supremo* sono intervenuti per dirimere le tensioni tra i diversi livelli territoriali, cercando di definire gli ambiti di competenza spettanti a ciascuno.

Con la sent. n. 43/2025 del 12 febbraio 2025, il TC ha dichiarato l'incompatibilità con il quadro normativo costituzionale dell'Accordo del Governo delle Canarie del 2 settembre 2024, col quale veniva sospesa l'accoglienza di ulteriori MSNA e denunciato l'inadempimento da parte dello

Castilla y León, il Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, il Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía e la Xunta de Galicia.

Stato dell'obbligo di solidarietà. Il TC ha ritenuto che nel caso di specie la situazione di crisi migratoria non avrebbe giustificato la rinuncia all'esercizio di competenze che sono intrasferibili e irrinunciabili, essendo espressione del principio di cooperazione e di collaborazione tra lo Stato e le Comunità autonome. Parallelamente, con l'ordinanza 3180/2025, il TS ha disposto in via cautelare l'immediata presa in carico da parte del sistema statale di asilo dei MSNA richiedenti protezione, in quel momento inseriti nel sistema autonomico.

Più recentemente, per affrontare la crisi migratoria nelle Canarie, il Governo centrale ha istituito il piano di ricollocazione dei MSNA (Regio decreto-legge 2/2025), un meccanismo di ricollocazione apparentemente obbligatorio, con il presunto obiettivo di offrire una risposta unitaria a livello nazionale alle situazioni di contingenza migratoria straordinaria, trasferendo i minori dai territori maggiormente saturati verso altre Comunità e Città Autonome.

Si assiste, in realtà, ad una misura con cui il Governo ha inteso strumentalizzare la situazione di vulnerabilità di questi minori per accontentare *Juns*, il partito indipendentista catalano, da cui dipende la maggioranza parlamentare. Celandosi sotto il velo della retorica progressista e solidale, il "piano di ricollocazione" è stato, di fatto, ispirato da meri interessi politici.

Al netto di quanto appena descritto, non si può trascurare che il meccanismo introdotto presenta rilevanti profili di incostituzionalità e solleva seri dubbi circa la sua effettiva capacità operativa. È evidente che quest'ultimo non risolverà il problema dell'accoglienza dei MSNA, ma piuttosto contribuirà a riversarlo sulle altre Comunità autonome, compromettendo anche i sistemi di accoglienza più virtuosi. Sebbene la valutazione definitiva sulla legittimità costituzionale di questa misura sia stata rimessa al *Tribunal Constitucional*, è difficile ritenere che ne verrà dichiarata l'incostituzionalità, alla luce della ben nota affinità tra il TC e l'attuale Governo spagnolo.

Abstract ENG

Unaccompanied Foreign Minors in Spain: Between Migration Emergency and Political Exploitation

The contribution aims at analysing the phenomenon of unaccompanied foreign minors in Spain to verify whether the response of the Central State, the Autonomous Communities and the two Autonomous Cities of Ceuta and Melilla, the western frontiers on the border with Morocco, comply with the constitutional and European framework. It will focus on these children in Ceuta and the Canary Islands, which are the areas currently most affected by the massive arrival of migrants.

Abstract ITA

I minori stranieri non accompagnati in Spagna: tra emergenza migratoria e strumentalizzazione politica

Il presente contributo intende analizzare il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Spagna, al fine di verificare se la risposta dello Stato centrale, delle Comunità Autonome e delle due Città Autonome di Ceuta e Melilla, le frontiere occidentali al confine con il Marocco, rispetta la normativa costituzionale ed europea. In modo più specifico, si concentrerà sulla situazione di questi bambini a Ceuta e nelle Isole Canarie, le zone al momento maggiormente colpite dall'arrivo massiccio di migranti.

Keywords: Unaccompanied foreign minors, Spain, solidarity, migration crisis, relocation plan.

Parole chiave: Minori stranieri non accompagnati, Spagna, solidarietà, crisi migratoria, piano di ricollocazione.

MIGUEL Á. ACOSTA SÁNCHEZ*

LA ACOGIDA DE REFUGIADOS EN ESPAÑA: EL PAPEL DE LOS ENTES LOCALES**

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La crisis de refugiados. – 3. Algunos datos y nuevas vías de llegada de inmigración. – 4. La estructura institucional en España y la competencia en materia de inmigración y asilo. – 5. La situación de los menores inmigrantes no acompañados. – 6. El sistema de acogida de refugiados en España. – 7. La acogida por parte de Entes Locales. – 8. El caso específico de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. – 9. Conclusiones.

1. El incesante fenómeno de la inmigración irregular, la llegada constante de inmigrantes a las fronteras exteriores europeas y que no cuentan con la documentación y título de validez para acceder al territorio europeo, representa uno de los grandes desafíos para la seguridad europea en los tiempos actuales[1]. En efecto, la inmigración irregular está socavando los principios básicos democráticos que han sido germen del proceso de integración por medio de las medidas limitativas adoptadas en el seno de la UE; ello además se ha visto fortalecido por el auge de los movimientos racistas y xenófobos localizados políticamente en la extrema derecha.

Si bien el problema migratorio posee numerosas fases cronológicas, desde la lucha contra el crimen organizado, auténtico artífice de los movimientos irregulares de inmigrantes, pasando por el control fronterizo, la gestión integrada de fronteras y la, en su caso, devolución de inmigrantes, en este breve ensayo nos centraremos en las cuestiones y problemáticas de la integración en territorio del Reino de España de los refugiados, concretamente el rol de los entes locales y regionales y en el contexto de una competencia que se

---

* Catedrático (*Full Professor*) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz (España).

** Este trabajo ha sido realizado igualmente en el marco del Proyecto de I+D+i PID2023-149810NB-I00 (GEOESTRECHO), financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER, UE. IP Dra. Inmaculada González García, así como del proyecto FEDER-UCA-2024-A1-37, "La llegada masiva de inmigrantes a las fronteras meridionales exteriores europeas: estudio comparativo España, Italia y Malta desde la perspectiva del derecho internacional y de la UE", Plan Propio de Apoyo y Estímulo a la Investigación y la Transferencia, IP Dra Ángeles Jiménez García-Carriazo.

[1] Puede verse, M. A. ACOSTA SANCHEZ, *La Seguridad Marítima Europea y la Inmigración Irregular en el Mediterráneo Occidental*, Ed. Reus, Madrid, 2025.

encuentra centralizada por mandato constitucional. Con este fin, y tras analizar las crisis migratorias continuas, analizaremos algunas estadísticas en cuanto a la llegada y acogida de inmigrantes en España, las nuevas vías de acceso y las solicitudes de protección internacional, para, posteriormente, centrarnos en la regulación difusa de la política migratoria y los medios con que cuentan los entes locales y regionales a fin de favorecer la integración. Finalmente, analizaremos el caso muy particular de los territorios españoles en el norte de África, concretamente las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para, posteriormente, reflejar en unas conclusiones la necesidad de una mayor integración interna y coordinación multinivel en estos ámbitos.

2. Los medios de comunicación así como una parte de los académicos, suelen hablar de crisis migratoria de 2011, derivada de la Primavera Árabe, crisis de 2015, provocada por la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia, y 2019-2020, derivada principalmente de las consecuencias de la COVID-19. No obstante, no es descabellado considerar que la crisis es única, con periodos de alta intensidad, pero que sigue siendo real desde hace más de 35 años, al menos en las costas españolas[2]. La UE, en su gestión integrada de las fronteras exteriores, ha adoptado una serie de medidas en el ámbito de la coordinación operativa, y que se podrían concentrar en dos. En primer lugar, el refuerzo de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), y en segundo lugar profundizando la cooperación con otros actores en estos ámbitos, especialmente a través de la externalización de los controles de las fronteras exteriores. Ejemplo de esto último, y muy criticado por la doctrina serían los Memorandos de Entendimiento (MoUs) de Italia y Malta con Libia, o el Acuerdo UE-Turquía de marzo de 2016 sobre devolución de inmigrantes; o el reciente MoU entre la UE y Túnez sobre una relación estratégica y global de 16 de julio de 2023, con escasa o nula referencia a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes, además del blanqueamiento que se produce del actual régimen cuasi-dictatorial tunecino.

Pero junto al marco legislativo, así como los avances normativos, la UE ha llegado a lanzar dos planes globales en materia de inmigración. Cabe destacar que los mismos han tenido una clara naturaleza reactiva frente al fenómeno de la inmigración irregular.

El primero de ellos, en mayo 2015, ha sido la *Agenda Europea de Migración*[3], con una batería de medidas a corto, medio y largo plazo. Así, sus

[2] Así, las primeras llegadas de embarcaciones con inmigrantes irregulares, en el formato que conocemos actualmente, llegaron a las islas Canarias hace más de 30 años en 1988. Véase, "Se cumplen 30 años de la primera muerte de un migrante en patera", *El País*, de 1 de noviembre de 2018; "30 años de inmigración y hundimientos en el Estrecho", *El Mundo*, de 30 de diciembre de 2018.

[3] Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Agenda Europea de Migración, COM(2015)240 final, de 13 de mayo de 2015.

objetivos eran salvar vidas, reubicar las llegadas masivas, un enfoque común de protección para el reasentamiento, colaboración con los Estados de origen de los migrantes y refugiados, ayudar mejor a los *Frontline States* (Grecia e Italia), y creación de puntos críticos (*Hotspot*) para la identificación y coordinación de asilo o retorno (corto plazo)[4]. Los procesos de reubicación y reasentamiento no tuvieron el éxito esperado. Incluso hubo un proceso judicial de condena contra Hungría, Chequia y Polonia por no aceptar las cuotas establecidas por la Comisión, motivando estos países su negativa en cuestiones de seguridad nacional, entre otros[5]. Y es que la patente falta de una política migratoria común ha quedado en evidencia con la inexistencia de cualquier atisbo de solidaridad ante una nueva crisis migratoria, y que golpea de forma desigual a los Estados miembros. No obstante, del paquete legislativo surgido en mayo de 2024 parece deducirse que se han establecido efectivamente cuotas, que, si bien pudieran entenderse como voluntarias, su rechazo por parte de los Estados miembros implicaría una compensación o más bien sanción económica por cada inmigrante no acogido. A modo de valorizar a las personas inmigrantes, y muy en la línea de la Declaración UE-Turquía de 2016[6].

Igualmente, a medio y largo plazo, se preveía reducir incentivos a la inmigración irregular, mejorar el diálogo y la cooperación con Estados de origen y tránsito de la inmigración, en un claro ejemplo de externalización del control fronterizo y de co-partición de la gestión migratoria[7]. Igualmente, se incidía en la lucha contra los tráficos ilícitos, mejora de la política de retorno, proteger las fronteras marítimas y terrestres, revisar el Sistema de Dublín y consensuar una nueva política de integración.

Posteriormente, y debido en esencia a la falta de concreción de la Agenda Europea de 2015, en segundo lugar, se adoptó por parte de la Comisión

---

[4] Véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Primer informe sobre reubicación y reasentamiento, COM(2016)165 final, de 16 de marzo de 2016. Hasta el 6 de septiembre de 2017 (v. COM(2017)465 final), se adoptaron hasta 15 informes sobre reubicación y reasentamiento por parte de la Comisión Europea.

[5] Ver, Decisión 2015/1523/UE del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia; Decisión 2015/1601/UE del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Sobre el procedimiento contra Hungría, Polonia y República Checa, véase, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 2 de abril de 2020, *Comisión* c. *República de Polonia* y *otros*, C-715/17, 718/17 y 719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

[6] Véase, Reglamento 2024/1351/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n. 604/2013, en concreto su art. 12.

[7] Comunicado de Prensa, 809/15, Cumbre de La Valeta sobre inmigración, de 12 de noviembre de 2015; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones, sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, COM(2016)385 final, de 7 de junio de 2016; Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas, JOIN(2017)4 final, de 25 de enero de 2017.

Europea el *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, en septiembre de 2020[8], igualmente a modo de reacción y ante la necesidad de adoptar nuevas normas a golpe de realidad. El Pacto y su paquete legislativo, sin embargo, no ha sido aceptado por el Parlamento Europeo hasta mayo de 2024; y es que la negociación para su aprobación definitiva se ha alargado en el tiempo, especialmente debido a la posición de los Estados miembros ribereños del mar Mediterráneo – España, Italia, Chipre y Malta – que reciben mayor cantidad de inmigrantes por vía marítima en sus costas, y que se negaban a aceptar un sistema de cuotas exclusivamente voluntarias. Estos Estados miembros ribereños, considerados *Frontline States* y según las normas de aplicación en materia de asilo y refugio (Sistema de Dublín) son, además, los responsables de atender a las miles de solicitudes de protección internacional presentadas en sus fronteras. La falta de solidaridad demostrada entre los Estados miembros desde la crisis de refugiados del periodo 2015-2016, añadido al surgimiento de un bloque de Estados de Europa Central y Oriental – especialmente el llamado *Grupo de Visegrado* – que promueven unas políticas migratorias claramente proteccionistas y nacionalistas, han sido los elementos que han provocado el retraso de su aprobación hasta mayo de 2024.

En nuestra opinión, no estamos ante un *Pacto* como tal, sino frente a un elenco de propuestas legislativas a presentar en un excesivo corto periodo de tiempo. Así en el Anexo del *Nuevo Pacto* se establecen hasta 41 medidas con un plazo de presentación final en el cuarto trimestre de 2021 y que trataban sobre muy diversas materias. Más bien estamos ante un intento claro de incipiente integración en materia migratoria, esencialmente a golpe de norma jurídica por medio de Reglamentos. Así, se pasaría entonces de un marco de aproximación legal a otro bien distinto de armonización legislativa. De este modo, en mayo de 2024 se ha adoptado un nuevo Reglamento sobre los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional y que deroga la Directica 2011/95/UE[9]; un nuevo Reglamento que aglutina el procedimiento de gestión de protección internacional, derogando a la Directiva 2013/32/UE[10]; una nueva Directiva en materia de acogida de solicitantes en

[8] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, COM(2020)609 final, de 23 de septiembre de 2020.

[9] Reglamento 2024/1347/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

[10] Reglamento 2024/1348/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.

derogación de la anterior Directiva 2013/33/UE[11]; y se ha el reformado el Reglamento de Dublín[12], la normativa en materia de retorno en frontera[13] y el sistema EURODAC de control por medio de huellas dactilares[14]. Además, se ha adoptado normas para prever un sistema de control previo – triaje - de los inmigrantes antes de procederse al cruce de fronteras[15].

Otro de los objetivos que se han originado con el nuevo Pacto, es la creación de una estructura cooperativa capaz de actuar de forma urgente y especialmente preparada frente a una crisis migratoria sobrevenida. Ello se ha logrado por medio de dos instrumentos. En primer lugar, un Reglamento para actuar en casos de situaciones de crisis y fuerza mayor, como es la afluencia masiva de inmigrantes en las fronteras exteriores europeas[16]; y en segundo lugar por medio de la creación de un Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis migratorias y que se ha visto reflejado en una Recomendación de la Comisión de 23 de septiembre de 2020[17].

3. De acuerdo con los datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024, llegaron a Europa 208.679 personas, de las cuales 189.167 por vía marítima y 19.512 por vía terrestre. Las principales vías marítimas seguirían siendo, en el Mediterráneo oriental, Turquía en dirección a las costas griegas; en el Mediterráneo central, las costas de Túnez y Libia hacia Italia; y en el Mediterráneo occidental Marruecos y la zona del Sahel hacia Canarias y

[11] Directiva 2024/1346/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

[12] Reglamento 2024/1351/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n. 604/2013.

[13] Reglamento 2024/1349/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148.

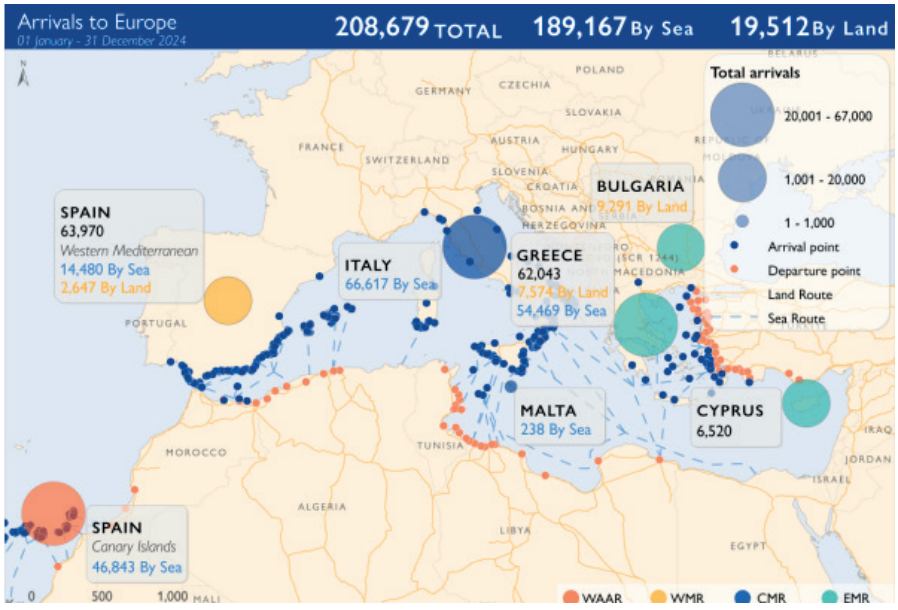
[14] Reglamento 2024/1358/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

[15] Reglamento 2024/1356/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n. 767/2008; (UE) 2017/2226; (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817.

[16] Reglamento 2024/1359/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147.

[17] Recomendación de la Comisión 2020/1366/UE, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias).

las costas andaluzas, y cada vez con más intensidad, Argelia hacia las islas Baleares. En general, en 2024, la migración a Europa se redujo en casi un tercio respecto al año precedente, 2023. No obstante, se sigue registrando un elevado número de migrantes muertos y desaparecidos en el mar mientras intentaban llegar a Europa a través de las rutas del Mediterráneo y del Atlántico occidental africano. El total de muertos y desaparecidos fue de al menos 3.419 en 2024.



Fuente: OIM, Europe – Mixed Migration Flows to Europe, Yearly Overview (2024)

En el caso español, es importante en número de inmigrantes que solicitan asilo o cualquier medida de protección internacional y que proceden de Iberoamérica. Y es que la inmigración irregular, la mayor parte, llega de forma legal por el aeropuerto madrileño de Barajas – Adolfo Suarez, con un visado de turista por tres meses. Pasados los cuales al no volver, esa persona se encuentra en situación irregular sobrevenida en nuestro territorio. Es lo que se denomina los "sin papeles".

Así, podemos ver colombianos y venezolanos, peruanos, hondureños, cubanos, y posteriormente marroquíes, principalmente.

Fuente: Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *Informe 2025, las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, 2025.

Con datos de 2023, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) publicó el número de solicitantes de asilo por Comunidades Autónomas, destacando Madrid, Cataluña y Andalucía. En los dos primeros casos por la existencia de aeropuertos internacionales de relieve. En el caso andaluz por ser el destino prioritario de la inmigración irregular vía marítima. Estos números puede igualmente verse en la distribución por provincias. Es más, en cuanto a las plazas de acogida, estas tres Comunidades Autónomas son las que más cuentan en el panorama nacional, sumándose la provincia de Valencia y Bizkaia. En 2024 las estadísticas apenas han variado.

Fuente: Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *Informe 2024, las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, 2024.

4. El Reino de España se constituye como una Monarquía parlamentaria, estando organizada en 17 Comunidades Autónomas y dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). Cada Comunidad Autónoma posee su propio Estatuto de Autonomía adoptado por Ley Orgánica en Cortes Generales, y en donde se recoge, además de sus estructuras, sus competencias y políticas propias.

En la Constitución Española, son los arts. 148 y 149 los que listan las competencias tanto exclusivas del Estado central como aquellas que, por medio de los Estatutos de Autonomía, pueden ser atribuidas a las Comunidades. De este modo, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales; 20.ª Asistencia social (integración); 21.ª Sanidad e higiene (art. 148). Por su parte, el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras, sobre las siguientes materias: 2.ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo: 7.ª Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, las competencias en materia de extranjería, protección internacional y política migratoria serían propias del Estado, sin posibilidad, inicialmente, de ser cedidas a las Comunidades Autónomas. No obstante, las cuestiones de integración de inmigrantes a nivel económico, laboral y social parecen plausibles que sean gestionas por administraciones locales y regionales, como veremos a continuación. Y es que el propio Tratado de la UE en su art. 4.2 reconoce la existencia y valor de estos entes al indicar que "Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional…". Por tanto, hay un claro reconocimiento europeo de la existencia en determinados Estados miembros de entes infraestatales y que pudieran asumir competencias propias.

No obstante, ha habido intentos de alterar el mandato constitucional por intereses partidistas, y derivado de la enorme polarización existente actualmente en España y que repercute, obviamente, en las condiciones de los inmigrantes en nuestro territorio. Así, el actual ejecutivo español – que gobierna en coalición –, a fin de mantener la mayoría en el Congreso de los Diputados, alcanzó un pacto con sus socios de *Junts* y por el cual se iría a traspasar a la Comunidad Autónoma de Cataluña las competencias en materia de inmigración. Y ello sin prever la necesidad de mejoras estructurales y de recursos humanos y con enormes dudas sobre su legalidad. Finalmente, la propuesta fue rechazada en el Congreso de los Diputados el pasado 23 de septiembre de 2025[18].

5. Un tema de enorme repercusión, además de afectar a un sector de especial protección, es la situación de la ingente cantidad de menores inmigrantes no acompañados (conocidos como *menas*) en territorio español. Si bien se concentran actualmente en las islas Canarias, debemos recordar el

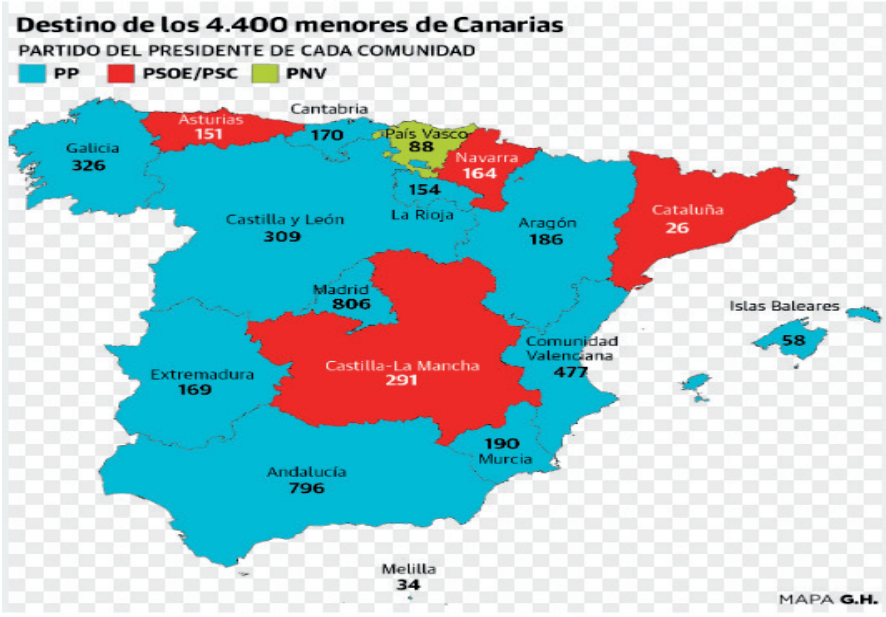
[18] "El traspaso de las competencias de inmigración a Cataluña decae en el Congreso por el rechazo del PP, Vox y Podemos", *El País*, de 23 de septiembre de 2025.

uso instrumentalizado por parte del Reino de Marruecos en mayo de 2021, para facilitar la llegada de más de 10.000 inmigrantes a la ciudad autónoma de Ceuta, con un desproporcional problema de acogida y gestión. Y es que, además, casi la mitad de esos inmigrantes eran menores no acompañados. La situación, perdurable en el tiempo, ha desencadenado la adopción del Real Decreto-Ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias[19]. Ya, en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, entre los años 2022, 2023 y 2024 se ha acordado y producido efectivamente el traslado de un total de 574 menores de Ceuta y Canarias a la península, con un reparto equitativo entre las Comunidades Autónomas. Este Real Decreto-Ley se basa en el hecho de que el Estado ostenta competencias constitucionales en materia de "Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo", como ya hemos visto, incluyendo, además, la integración social de los migrantes y sus derechos, especialmente la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que las personas menores de edad españolas[20]. Por su parte, las Comunidades Autónomas, así como las ciudades de Ceuta y Melilla, han asumido con carácter exclusivo las competencias en materia de infancia y de servicios sociales, dentro de la competencia constitucional en materia de asistencia social. Con todo, el Real Decreto-Ley prevé un traslado de estos menores inmigrantes desde Canarias y Ceuta al resto de las Comunidades Autónomas, aplicando una serie de criterios que, en nuestra opinión, son excesivamente subjetivos[21]. De tal forma que curiosamente, las Comunidades que deberán recibir más menores serán aquellas gobernadas por el partido de la oposición, mientras que las que menos recibirán serán las Comunidades gobernadas por los partidos que gobiernan en coalición. Claro ejemplo de la enorme polarización existente en España a fecha de hoy.

[19] *BOE*, núm. 67, de 19 de marzo de 2025.

[20] Así lo indica el propio Tribunal Constitucional español. Véase, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 83, y STC 87/2017, de4 de julio, FJ 4.

[21] Estos criterios se basarían en: población, renta, tasa de paro, esfuerzo de la comunidad o ciudad autónoma en la atención a menores, el dimensionamiento estructural de sistema de plazas de acogida; etc.



Fuente: Diario *El Correo*, de 18 de marzo de 2025.

6. Realmente, cuando se analiza la integración de los inmigrantes, en concreto los beneficiarios de protección internacional[22], debe realizarse desde dos perspectivas. La primera sería a través del sistema de acogida, desarrollado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en concertación con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). La segunda, representada por los entes locales, véase los municipios y sus competencias.

El sistema de acogida se encuentra regulado en el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, en el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional[23], y que viene a desarrollar lo recogido en esta materia en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria[24]. De esta forma, se ofrece una cobertura de las necesidades básicas de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y temporal que carecen de recursos económicos, acompañándolas en su proceso de adquisición de la autonomía

[22] Más concretamente, personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional; personas solicitantes y beneficiarias del estatuto de apátrida; personas solicitantes y beneficiarias de protección temporal, incluidos los ciudadanos ucranianos y terceros beneficiarios procedentes de Ucrania. En este último caso, véase, M. Di Filippo, M. A. Acosta Sanchez, *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive*, en *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 4/2022, pp. 926-956.

[23] *BOE*, núm. 76, de 30 de marzo de 2022. Según datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a fecha de 31 de diciembre de 2024, se habían beneficiado de este sistema más de 32.000 personas.

[24] *BOE*, núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

e integración en España. Es el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través de este Real Decreto, quien establece los principios generales de actuación y las características del sistema de protección internacional, incluyendo la necesaria cooperación interinstitucional, para posteriormente establecer los requisitos de acceso y de permanencia en el sistema de protección internacional, con especial mención a las personas en situación de vulnerabilidad, así como sus derechos y deberes. El proceso se lleva a cabo en tres fases: valoración inicial y derivación; acogida; y autonomía. Con esta finalidad, el sistema de acogida dispone de una red de centros y recursos distribuidos por el territorio nacional, tanto de titularidad pública[25] como centros gestionados por ONGs, las cuales deben cumplir una serie de requisitos para una acción concertada. La duración de esta acción concertada oscila entre los dos y los cuatro años, pudiendo prorrogarse de mutuo acuerdo. Actualmente, las ONGs y entidades vinculadas a este sistema serían las siguientes: Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Accem, Convive, Movimiento por la Paz, Diaconía, Andalucía Acoge, Rescate, Orden Hospitalaria de San Juan de Dios, Nueva Vida, Cesal, Columbares, Asociación Progestión, Ymca, Plataformas Sociales Salesianas, Creando Huellas, Red Acoge, Adoratrices, Fundación Apip-ACam, Provivienda, Amatanta, Hijas de la Caridad, La Merced Migraciones, y Emertacoiris Fundación. El apoyo se basa, esencialmente en el aspecto habitacional – que se centra en Andalucía, Madrid y Cataluña –, además de contribuir a la formación profesional, educación e integración social en la comunidad.

[25] Los centros públicos gestionados por la Subdirección por Centros y Emergencias del Sistema de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones son cuatros Centros de Acogida de Protección Internacional (CAPI) y cuatro Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE).

Fuente: Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *Informe 2024, las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, 2024.

Junto al sistema de acogida, en España se permite igualmente el patrocinio comunitario como actuación complementaria. Este programa permite a la ciudadanía participar directamente en la labor de acompañamiento a las personas solicitantes de asilo en su proceso de integración para facilitar la inclusión y la cohesión social. Actualmente, el patrocinio se desarrolla en las Comunidades

Autónomas del País Vasco, Comunidad Valenciana y Comunidad Foral de Navarra.

Otra medida complementaria desarrollada, y focalizada en la crisis ucraniana, fue el Convenio suscrito en 2022 con Fundación "la Caixa", lanzando el "Proyecto de Acogida", y que tiene como objetivo ampliar los recursos disponibles en el sistema de acogida ante la crisis de desplazados provocada por la invasión de Ucrania. Y ello, mediante la creación de una red de familias dispuestas a acoger a familias refugiadas desplazadas de dicho País.

Finalmente, en materia de inserción laboral, se han desarrollado actuaciones de formación y empleo de las personas refugiadas, y gestionadas por la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Ello viene, además, acompañado de colaboraciones con entidades y empresas del sector privado para fomentar la inclusión laboral, en concreto, en los siguientes ámbitos: comercio mayorista, logística y comercio electrónico, hostelería y turismo, y el sector agroalimentario.

7. Por lo que corresponde a los entes locales, debemos tener en cuenta el mandato constitucional, ya comentado anteriormente. Pero, además, los entes locales por definición, los municipios, cuentan con un reconocimiento legal en determinados ámbitos con un importante impacto en la integración de inmigrantes. La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local[26] establece en su art. 25 que los municipios podrán ejercer competencias propias, respetando la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias, entre otras: evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social; participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (3 a 16 años); actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.

En el desarrollo de estas competencias, los entes locales pueden ejercer importantes acciones en materia de esfuerzo para la integración, llegada y alojamiento, garantizando la educación de los menores. Pero igualmente, favoreciendo la formación laboral, social y cultural de los inmigrantes. Véase, por ejemplo, cursos de formación o de idiomas. Otro aspecto de interés es facilitar el acceso a la sanidad, especialmente para sectores vulnerables.

En materia laboral, es destacable los esfuerzos de algunos entes locales para alcanzar acuerdos de colaboración de entidades privadas y empresas. Con ello se facilita la inserción de los inmigrantes a unos primeros puestos de trabajo que le permiten iniciar su experiencia profesional. De hecho, se ha creado una *Red de Ciudades Refugio* (como las ciudades de A Coruña y Cádiz) donde existen una importante implicación en el ámbito de la integración.

[26] *BOE*, núm. 80, de 3 de abril de 1985.

Vemos, entonces que, dentro de sus competencias, los entes locales tienden a seguir el recorrido operacional ya seguido por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Algunas cuestiones sobre los entes locales que deben ser destacadas. En primer lugar, estos entes locales adolecen de una problemática de primer nivel, y es la cuestión económica, puesto que dependen íntegramente de financiación de las administraciones públicas; además, hay una gran diferencia en España entre aquellas ciudades que superan los 100.000 habitantes de las que se encuentran por debajo de este umbral en cuanto a financiación. En segundo lugar, la realidad política excesivamente polarizada en España hace que, como hemos visto en el caso del reparto de menores no acompañados, sea muy compleja una relación fluida entre gobiernos de distinto signo político, lo que repercute negativamente en las personas más vulnerables. La tercera cuestión, referente a la integración laboral es que algunas cuestiones esenciales no dependen de los entes locales; nos referimos, por ejemplo, a la situación administrativa de los inmigrantes, la obtención de un NIE (Número de Identificación de Extranjeros) equivalente al Carnet de Identidad de los nacionales españoles, o el reconocimiento de títulos académicos y profesionales. Finalmente, en cuarto lugar, y siendo una competencia plena de los municipios, estos basan su sistema de acceso a los servicios en función del censo local, esto es el listado oficial de personas que habitan dicho municipio, con independencia de su nacionalidad y situación administrativa. Es por ello que los municipios deben llevar a cabo una incesante campaña de captación de los inmigrantes para que se registren en el censo a fin de poder ofrecerles, entre otros servicios, educación y sanidad.

8. La situación de las ciudades (Ceuta y Melilla), islas y peñones de España en el norte de África es muy particular. Si bien las islas y peñones (Alhucemas, Chafarinas, Vélez de la Gomera y Perejil) poseen un régimen jurídico particular y siendo servidumbres del Ministerio de Defensa, los problemas migratorios se centran en Ceuta y Melilla. Y es que estas dos ciudades, únicos territorios europeos con fronteras exteriores terrestres en el continente africano, sufren una importante migración irregular desde hace años. El levantamiento de vallas en su perímetro fronterizo a finales del siglo pasado, y su continua renovación y modernización, no ha impedido que los saltos de los inmigrantes sean constantes. A ello hay que añadir la complejísima relación con el Reino de Marruecos en materia migratoria y la cuestión del Sáhara occidental que repercute sobre todas las relaciones bilaterales. Además, debemos recordar que Marruecos considera a Ceuta y Melilla como colonias, por lo que reclama su devolución a España.

Por otra parte, Ceuta y Melilla, si bien son ciudades autónomas con reconocimiento constitucional, no llegan a tener las mismas competencias que

una Comunidad Autónoma, pero poseen rasgos propios de entes locales de superior nivel. En cualquier caso, dependen íntegramente del apoyo económico del Gobierno central con las dificultades expuestas anteriormente entre administraciones de diferente calado político.

Esta complejísima relación con Marruecos se observa, entonces, claramente, en las relaciones en materia de cooperación frente al fenómeno migratorio. Y es que incluso Marruecos, como ya hemos comentado, llegó a usar los flujos migratorios como instrumento de presión política en mayo de 2021 para obligar al Gobierno español a decantarse por los intereses marroquíes sobre el Sáhara, rompiendo España no solo con su tradición neutral sobre este tema, sino incluso adoptando una medida claramente contraria al mandato internacional, reconocido por Naciones Unidas, sobre el derecho de autodeterminación del pueblo saharaui[27].

9. Como conclusión, son varias las ideas que podemos destacar. En primer lugar, es necesario un mayor empeño a todos los niveles a fin de mejorar los procesos de integración de los inmigrantes. La polarización no debería ser, en ningún caso, un obstáculo cuando estamos tratando de personas, su integración en la sociedad y sus opciones de contribuir a un desarrollo económico y social. En segundo lugar, sería necesario protocolos de coordinación Gobierno-Comunidades Autónomas-Entes Locales, sin distinción de signo político y buscando una misma finalidad. La consecución de un gran Pacto de Estado, impensable en la España actual, sería necesario a fin de garantizar el bienestar de las generaciones futuras. En tercer lugar, esta coordinación no debería limitarse al ámbito nacional; en efecto, en línea con lo dispuesto en el art. 4.2 TUE, Europa debe jugar un papel de primer orden, facilitando no solamente políticas asequibles en materia de inmigración e integración, sino igualmente promoviendo recursos económicos para lograr los objetivos marcados. Y es que, teniendo en cuenta que la política migratoria es una competencia compartida, los entes multinivel deben reflejar entre sus prioridades políticas el desarrollo e integración de sectores vulnerables como los inmigrantes y refugiados. Solo así podremos alcanzar una sociedad más igualitaria, solidaria y con un futuro mejor.

[27] Véase, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), *Declaración sobre el Sáhara occidental y el Derecho Internacional*, publicada en la Revista *Peace & Security*, núm. 10, 2022.

Abstract ENG

The Reception of Refugees in Spain: The Role of Local Authorities

The reception of refugees in Spain is conditioned by the existing constitutional structure, with a central government, Autonomous Communities governments and local authorities. In addition, NGOs play an essential role in integration. Cooperation between the different administrations does not seem to be effective, especially when governments are from different political parties. This has a negative impact on refugees.

Abstract ESP

La acogida de refugiados en España: el papel de las autoridades locales

La acogida de refugiados en España está condicionada por la estructura constitucional existente, con un Gobierno Central Comunidades Autónomas y Entes locales. Además, las ONGS tienen un papel esencial en materia de integración. Las distintas cooperaciones entre las administraciones no parecen ser eficaces, especialmente cuando los gobiernos son de diferente partido político. Ello afecta negativamente a los refugiados.

Abstract ITA

L'accoglienza dei rifugiati in Spagna: il ruolo degli enti locali

L'accoglienza dei rifugiati in Spagna è condizionata dall'attuale struttura costituzionale, con un governo centrale, le Comunità autonome e gli enti locali. Inoltre, le ONG svolgono un ruolo essenziale in materia di integrazione. Le diverse forme di cooperazione tra le amministrazioni non sembrano essere efficaci, soprattutto quando sono governate da partiti politici diversi. Questa situazione ha un impatto negativo sui rifugiati.

Keywords: Autonomous Communities, municipalities, refugees, integration, competences.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, municipios, refugiados, integración, competencias.

Parole chiave: Comunità autonome, comuni, rifugiati, integrazione, competenze.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

diretta da

Giandonato Caggiano – Ivan Ingravallo – Ennio Triggiani – Ugo Villani

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*[7], 2024.

2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.

3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2021.

4. Elena FALLETTI, Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.

5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.

6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.

7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.

8. Rosita DEL COCO, Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.

9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.

10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.

11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.

12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*[3], 2021.

13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.

14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.

15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan Ingravallo, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.

17. Luca Paladini, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.

18. Anna Iermano, *La nozione di* pena *tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.

19. Andrea Cannone, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.

20. Teresa Maria Moschetta, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.

21. Ennio Triggiani, Anna Maria Nico, Maria Grazia Nacci (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.

22. Antonietta Damato, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.

23. Giandonato Caggiano (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.

24. Emanuela Pistoia, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.

25. Nicola Ruccia, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.

26. Francesco Cherubini, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.

27. Claudia Morini, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.

28. Giuseppe Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.

29. Valeria Di Comite, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018.

30. Lorenzo Federico Pace, *Il regime giuridico dell'euro*, 2018.

31. Maria Caterina Baruffi, Matteo Ortino (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, 2018.

32. Davide Diverio, *Limiti all'accesso al mercato dei servizi. Prospettive interne ed europee*, 2019.

33. Caterina Fratea (a cura di), *Stato dell'arte e nuove sfide nel diritto europeo della concorrenza*, 2019.

34. Francesco Battaglia, *Il Mediatore europeo*, 2020.

35. Pierre de Gioia Carabellese, *Crisi bancaria e diritti dei creditori*, 2020.

36. Mario Carta, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, 2020.

37. Claudia Morini, *Dialogo e partecipazione nella* governance *dell'Unione europea*, 2020.

38. Angela Maria Romito, *Ruolo e funzioni dell'*European Competition Network. *Dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN+*, 2020.

39. Denise Milizia (a cura di), *The new European Union. Different perspectives from different Member States*, 2020.

40. Alessandro Nato, *La cittadinanza sociale europea al tempo della crisi economica*, 2020.

41. Ilaria Ottaviano, *Profili di tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria*, 2020.

42. Daniela Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, 2020.

43. Gianpaolo Maria Ruotolo, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, 2021.

44. Maria Luisa Tufano, Sara Pugliese, Mariaconcetta D'Arienzo (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, 2021.

45. Lorenzo Federico Pace, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, 2021.

46. Claudio Sciancalepore, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, 2021.

47. Giandonato Caggiano, Gianluca Contaldi, Pietro Manzini (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, 2021.

48. Alessandro Rosanò, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, 2022.

49. Matteo Manfredi, *La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell'Unione europea. L'azione dell'UE tra politiche interne e relazioni esterne*, 2022.

50. Vito Rubino, *Le clausole normative di mutuo riconoscimento nella prospettiva sovranazionale e in quella interna. Indagine sulla funzione e sulla legittimità di una tecnica normativa controversa*, 2023.

51. Massimo Francesco Orzan, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, 2023.

52. Criseide Novi, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, 2023.

53. Francesco Emanuele Celentano, Rosanna De Meo, Mariano Robles (a cura di), *Tutela multilivello dell'ambiente ed economia circolare nell'industria alimentare*, 2023.

54. Rossana Palladino, *Il principio di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea. Natura, funzioni e controllo*, 2024.

55. Luisa Marin, *Solidarity and Crises in the European Union: a constitutional principle in the pandemic and energy crises*, 2024.

56. Valentina Petralia, *La validità degli atti dell'Unione europea. Questioni in tema di legittimazione ad agire e di coordinamento tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento*, 2024.

57. Sara Pugliese, *L'evoluzione della nozione di sicurezza dell'Unione europea tra crisi sistemiche, innovazione tecnologica e tutela dei valori*, 2025.

58. Giuseppe Morgese (a cura di), *La solidarietà europea. Avanzamenti, arretramenti e prospettive a 15 anni dalla riforma di Lisbona*, 2025.

59. Valeria Di Comite, Ivan Ingravallo (a cura di), *Quale inclusione per i migranti? Prospettive giuridiche multilivello*, 2025.