



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

Tesi di laurea in Diritto internazionale ed europeo del mare

**“IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L’ASILO
NELLA PROSPETTIVA DELLE FRONTIERE MARITTIME”**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Lorenzo Schiano di Pepe

Candidato:

Beatrice Torrazza

Anno accademico 2025/2026

A mio papà.

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo nella prospettiva delle frontiere marittime

Indice

1. Introduzione	3
2. La nozione di frontiera marittima.....	6
2.1 Le frontiere marittime nel diritto internazionale	6
2.2 Le frontiere marittime nel diritto dell'Unione Europea	15
3. Attraversamento delle frontiere marittime esterne dell'Unione Europea.....	23
3.0 Premesse.....	23
3.1 Controllo delle frontiere marittime esterne	24
3.2 Condizioni di attraversamento della frontiera	43
3.3 Il ruolo di Frontex alle frontiere marittime	46
3.4 La procedura di screening introdotta dal Regolamento (UE) 2024/1356	50
3.5 I rimpatri alla frontiera introdotti dal Regolamento (UE) 2024/1349	57
3.6 La procedura di asilo alla frontiera	58
4. I rimpatri.....	61
4.1 La disciplina dei rimpatri della Direttiva 2008/115 e prospettive di modifica della Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD)	61
5. Gestione dell'asilo e della migrazione e domanda di protezione internazionale	74
5.0 Premesse.....	74
5.1 Il quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione	77
5.2 Determinazione Stato membro competente e meccanismo di solidarietà.....	80
5.3 La procedura comune di protezione internazionale	90
5.4 Definizione di Paese sicuro	99
6 Conclusioni.....	102
Bibliografia.....	105

1. Introduzione

Il territorio di frontiera, dal punto di vista giuridico, è da sempre un luogo dove si incontrano regimi differenti.

In primis, la frontiera è una linea che distingue tra cittadino e straniero: il primo è titolare del diritto di ingresso nel territorio dello Stato di appartenenza, all'interno del quale gode di tutti i diritti e le garanzie che questo gli riconosce; il secondo è soggetto alle condizioni che lo Stato impone per consentire l'ingresso nel proprio territorio ed è tutelato, attraverso il diritto internazionale, dal proprio Stato.

Una prima disciplina rilevante è quindi quella che, nel diritto internazionale, riguarda la condizione giuridica dello straniero, che è costituita dalle norme che individuano gli obblighi dello Stato nei confronti dei propri cittadini all'estero, la responsabilità internazionale dello Stato nei confronti dei cittadini stranieri per danni ad essi causati e il pregiudizio arrecato ai rispettivi beni o diritti patrimoniali. Essa si configura come una protezione indiretta, in quanto agisce attraverso una finzione: dato che nel diritto internazionale, salvo rare eccezioni, gli unici soggetti riconosciuti sono gli Stati, si finge che l'eventuale danno sia stato arrecato allo Stato di origine dello straniero e non all'individuo¹.

Dall'altra parte c'è la disciplina del controllo delle frontiere, prerogativa dello Stato in cui lo straniero arriva in virtù del principio della sovranità territoriale, esercitando la quale può stabilire le condizioni che consentono agli stranieri di avere accesso al proprio territorio.

Nel secolo scorso a queste due si è aggiunta una terza disciplina, che è quella dei diritti umani internazionalmente riconosciuti²: lo straniero non è più solo "cittadino" per il paese di origine o "cittadino di un paese terzo" per lo Stato di arrivo, ma individuo titolare di diritti generalmente riconosciuti, sia dal diritto internazionale consuetudinario che pattizio, tra cui assume importanza centrale, quando lo straniero assume la connotazione di migrante, il diritto d'asilo. Queste tre materie si sono sviluppate sulla base di tre diverse spinte: la prima è quella del bisogno di tutelare il proprio cittadino in territorio straniero da eventuali abusi dello Stato in cui si trova; la seconda è una spinta securitaria, di tutela dei confini da possibili minacce che gli

¹ V. sulla condizione giuridica dello straniero, tra gli altri: Tiburcio, C. (2001). *The human rights of aliens under international and comparative law*. Kluwer Law International; Aleinikoff, T. A., & Chetail, V. (Eds.). (2003). *Migration and international legal norms*. T.M.C. Asser Press; Bogusz, B., Cholewinski, R., Cygan, A., & Szyszczak, E. (Eds.). (2004). *Irregular migration and human rights: Theoretical, European, and international perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers; Nascimbene, B., & Favilli, C. (2006). *Straniero (tutela internazionale)*. In S. Cassese (Ed.), *Dizionario di diritto pubblico* (Vol. 6, pp. 5800–ss.). Giuffrè.

² V. sul tema 2.2.

stranieri potrebbero rappresentare; la terza è una spinta umanitaria, per garantire che gli individui, a prescindere da dove si trovano, siano titolari di alcuni diritti fondamentali.

Queste tre spinte prendono spesso direzioni diverse, rendendo molto difficile trovare un punto di equilibrio.

A differenza delle frontiere terrestri, inoltre, le frontiere marittime presentano delle difficoltà intrinseche dovute alla peculiarità dell'ambiente marino, che ha determinato lo svilupparsi di un regime giuridico ad esso applicabile che si differenzia a seconda della zona marittima interessata e che intensifica la complessità del compito di cercare un punto di incontro.

Queste, nel diritto dell'Unione Europea, rappresentano peraltro la rotta principale di accesso dei migranti irregolari allo spazio Schengen³, nonostante essa sia anche la più letale: le condizioni precarie con cui avviene la navigazione e i malfunzionamenti del sistema di ricerca e soccorso causano centinaia di morti ogni anno.

Tralasciando la responsabilità internazionale degli Stati per danni causati agli stranieri, che rientra nella materia della protezione diplomatica, il Patto sulla migrazione e l'asilo, insieme alla disciplina europea delle frontiere, racchiude in sé gli altri due elementi: il controllo delle frontiere e le norme che vengono applicate per attraversarle, il regime giuridico applicabile al cittadino di uno Stato terzo regolarmente e irregolarmente soggiornante, il rimpatrio, la procedura di protezione internazionale.

Quando nel diritto si parla di dover trovare un equilibrio tra principi, ci si riferisce al fatto che il legislatore, nello stabilire la disciplina applicabile a una determinata fattispecie concreta, deve fare una scelta, che può collocarsi in qualsiasi punto della linea immaginaria che collega i principi in questione. La scelta ricade in un punto equidistante quando i due principi si equivalgono in termini di importanza, mentre è più vicino a uno o all'altro quando il legislatore dà più peso a uno dei due. Anche il peso da attribuire ai principi è quindi il frutto di una scelta del legislatore.

Il presente elaborato si propone di analizzare la menzionata normativa, per verificare quale equilibrio è stato raggiunto e quindi quale scelta è stata fatta dal legislatore dell'Unione Europea nel modificare il sistema comune di asilo e quello di Dublino, nell'individuare un punto tra le istanze di sicurezza dei confini dello spazio Schengen e la tutela dell'individuo. Si può già anticipare che le istanze securitarie hanno nettamente prevalso nel determinare la disciplina applicabile, incidendo profondamente sui diritti individuali.

³ Frontex. (2025). Rapporto annuale 2025. Frontex.

Partendo dalla duplice nozione “funzionale” di frontiera marittima nel diritto internazionale per poi spostarsi alla nozione di frontiera marittima nel diritto dell’Unione Europea, ci si concentrerà in un primo momento sulla fase di attraversamento e quindi su come possono essere attraversate, quali controlli vengono messi in atto e chi li mette in atto.

Si passerà poi alla “procedura integrata di frontiera” introdotta dal Patto sulla migrazione e l’asilo che inizia dagli accertamenti e termina nella procedura di rimpatrio alla frontiera o di protezione internazionale alla frontiera.

Verrà poi analizzata la disciplina “ordinaria” dei rimpatri e della domanda di protezione internazionale.

2. La nozione di frontiera marittima

2.1 Le frontiere marittime nel diritto internazionale

Con nascita dello Stato moderno⁴ viene individuata una linea di confine tra Stati limitrofi che indichi l'inizio e la fine dell'estensione della sovranità statale su un determinato territorio.

A differenza delle frontiere terrestri, della cui esistenza troviamo testimonianza già nelle prime antiche civiltà, la nozione di frontiera marittima, per come viene intesa oggi dal diritto, diventa rilevante e si sviluppa solo in tempi successivi. Le acque marine, infatti, hanno da sempre rappresentato un limite naturale all'esercizio della sovranità, a causa della loro inaccessibilità. Il mare storicamente non era visto come territorio sul quale il sovrano potesse estendere il proprio potere: è sempre stato rilevante soltanto nei limiti in cui lo sviluppo tecnologico del tempo lo rendeva conoscibile, accessibile, ed economicamente sfruttabile. Inizialmente lo era per la pesca e la navigazione finalizzata al trasporto, successivamente per la navigazione a scopo esplorativo, e solo in tempi più recenti, nel XX secolo, per l'estrazione di combustibili fossili, la generazione di energia elettrica dalle onde, dalle maree e dal vento, per l'esplorazione e lo sfruttamento dei fondali marini⁵. In altri termini, l'interesse degli Stati a definire le proprie frontiere marittime per individuare l'estensione della propria sovranità sul mare è sempre stato proporzionato all'uso che la tecnologia permetteva di fare del mare stesso.

Salvo alcune eccezioni risalenti al XVI secolo, quando alcuni Stati avevano esteso la propria zona di influenza su aree più estese, la regola consolidata di diritto consuetudinario prevedeva la possibilità per gli Stati che si affacciavano sul mare di individuare una zona adiacente alla costa ove lo Stato godeva della piena sovranità, oltre il quale vigeva invece il principio della libertà dell'alto mare. Questo perché oltre alla pesca e alla navigazione finalizzata al commercio e all'esplorazione, il mare non aveva ulteriori attrattive.

Con le due rivoluzioni industriali e il conseguente sviluppo tecnologico nell'ambito della navigazione, esplorazione e sfruttamento di energie, l'interesse degli Stati ad estendere la propria sovranità su aree del mare sempre più lontane dalla costa, derogando al principio della libertà delle acque oltre il mare territoriale si è accresciuto, poiché ci si rese conto della scarsità di queste risorse: la delimitazione di confini e zone marittime diventò quindi una questione di allocazione di risorse scarse⁶.

⁴ Badie, B. (1995). *La fin des territoires*. Fayard; Anderson, M. (1996). *borders: Territory and state formation in the modern world*. Polity Press.

⁵ Jagota, S. P. (1985). *Maritime boundary* (cap. I). Nijhoff.

⁶ Charney, J. I., & Alexander, L. M. (A cura di). (1993). *International maritime boundaries*. Nijhoff.

A partire dal XX secolo, infatti, la delimitazione degli spazi marittimi ha avuto una netta accelerazione e un aumento dei soggetti interessati.

Già da prima della metà del Novecento le poche norme di diritto consuetudinario consolidate nella prassi internazionale non erano più sufficienti a garantire uno sfruttamento del mare rispettoso degli interessi di tutti gli Stati, anche non costieri; cominciava a farsi sentire la necessità di prevedere norme comuni più specifiche; necessità che si intensificò sempre di più con l'avvicinarsi del XXI secolo e un avanzamento tecnico degli strumenti per lo sfruttamento delle risorse marine sempre in crescita.

Con la Conferenza dell'Aja del 1930 sulla codificazione del diritto internazionale ci si pose per la prima volta la questione della determinazione dei diritti degli Stati sul proprio mare territoriale e del confine esterno di quest'ultimo. La Conferenza si concluse tuttavia con un mero riconoscimento dell'esistenza del mare territoriale, della sovranità dello Stato costiero su questa striscia di mare e del diritto di passaggio inoffensivo delle navi battenti bandiera straniera.

Dopo la seconda guerra mondiale, la sempre crescente domanda di petrolio e l'esaurimento delle risorse marine viventi accelerarono l'adozione di nuovi strumenti di codificazione del diritto del mare: si arrivò quindi alla Prima Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS I) nel 1958, in cui vennero adottate convenzioni sul mare territoriale e sulla zona contigua, sull'alto mare, sulla pesca e la conservazione delle risorse marine viventi nell'alto mare, sulla piattaforma continentale, un protocollo opzionale sulla risoluzione delle controversie e una serie di risoluzioni in diverse materie.

Mentre la seconda Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1960 non ebbe successo, la terza, che si tenne tra il 1973 e il 1982, portò dei risultati considerevoli. La spinta principale per questo risultato era rappresentata dalla sempre maggiore urgenza e necessità legate alla fornitura di risorse marine naturali, dal crescente sviluppo della tecnologia di estrazione del fondale marino nonché dalla sensibilità rispetto alla tutela dell'ambiente, in particolare a seguito di alcuni incidenti che videro riversarsi ingenti quantità di petrolio nel mare, con conseguenze ambientali disastrose, e infine dal processo di decolonizzazione, che suscitò nei Paesi che avevano appena ottenuto l'indipendenza la volontà di partecipare ad una nuova conferenza per poter influire sulla redazione di un strumento così importante nel panorama internazionale⁷.

⁷ Per una ricostruzione del processo di codificazione del diritto del mare v., tra gli altri: Churchill, R., Lowe, V., & Sander, A. (2022). *The law of the sea* (4^a ed., pp. 20–25). Manchester University Press; Tanaka, Y. (2023). *The international law of the sea* (4^a ed.). Cambridge University Press; Martinez Gutierrez, N. A. (2014). *Introduction*

Questa evoluzione delle frontiere marittime fu espressione, almeno inizialmente, della cosiddetta “*law of the divided ocean*”⁸: essa è legata alla visione più tradizionale del diritto internazionale, secondo la quale quest’ultimo è il diritto che regola e garantisce la coesistenza degli interessi dei singoli Stati, al di fuori del proprio territorio, dove la loro giurisdizione non si applica. Questo sistema è basato sul principio di reciprocità, per cui ogni Stato rispetterebbe le norme del diritto internazionale perché ha interesse che anche gli altri Stati le rispettino. Come dice l’espressione, questo *diritto dell’oceano diviso* stabilisce le regole con cui gli Stati possono delimitare le proprie zone marittime, principalmente attraverso criteri spaziali, e i poteri esercitabili dagli Stati costieri all’interno di ciascuna di esse.

A questa prospettiva se ne contrappone un’altra: “*the law of our common ocean*”. In questo caso il mare è invece inteso come oggetto di interesse comune a tutti i soggetti del diritto internazionale. Ci si rese gradualmente conto, infatti, che l’oceano come entità naturale non rispetta i confini individuati dal diritto internazionale per conto dei singoli Stati, e che alcuni fenomeni naturali come le migrazioni delle specie marine, ma anche fenomeni umani come la pirateria, le migrazioni, l’inquinamento, sfuggono alla giurisdizione del singolo e richiedono un approccio globale che abbia come scopo quello di tutelare l’interesse dell’intera comunità internazionale.

Queste due prospettive spesso si sovrappongono, senza però coincidere, in quanto portatrici di interessi contrapposti.

Alla luce delle vicende storiche sopra brevemente richiamate, è giocoforza agevole comprendere il motivo per cui, ad oggi, non esiste una nozione unitaria di frontiera marittima. Infatti, mentre le frontiere terrestri, quantomeno dalla Pace di Westfalia e limitatamente alla loro definizione giuridica, sono intese nello stesso modo, la nozione di frontiera marittima richiama almeno due concetti: può essere intesa come confine esterno di una zona marittima appartenente a uno Stato costiero o come confine tra le zone marittime di Stati che hanno coste opposte o adiacenti⁹.

In riferimento al primo concetto, secondo quanto stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, per ogni Stato costiero esistono diverse zone marine.

to the manual. In D. J. Attard et al. (A cura di), The IMLI manual on international maritime law. Oxford University Press; Anand, R. P. (1983). Origin and development of the law of the sea. Nijhoff; Scovazzi, T. (2002). Elementi di diritto internazionale del mare (3^a ed., Parte I, cap. 2). Giuffrè.

⁸ Tanaka, Y. (2020). Changing paradigms in the law of the sea and the marine Arctic. The International Journal of Marine and Coastal Law, 35(3), 439–467; Tanaka, Y. (2023). The international law of the sea (4^a ed.). Cambridge University Press.

⁹ Jagota, S. P. (1985). Maritime boundary (cap. I). Nijhoff.

Segnatamente: le acque interne¹⁰, situate all'interno della linea di base e sulle quali lo Stato costiero esercita la piena sovranità; il mare territoriale¹¹, che si estende per un massimo di dodici miglia marine oltre la linea di base e sul quale lo Stato costiero esercita la piena sovranità con l'eccezione del diritto di passaggio inoffensivo¹²; la zona contigua¹³, in cui lo Stato costiero può prevenire e punire le violazioni delle proprie leggi e regolamenti e si estende non oltre ventiquattro miglia marine a partire dalla linea di base; la piattaforma continentale¹⁴, che comprende il fondo e il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono al di là del mare territoriale come prolungamento naturale del territorio terrestre fino al margine continentale, o comunque non oltre le duecento miglia marine dalla linea di base, dove lo Stato è titolare di diritti sovrani allo scopo di esplorazione e sfruttamento delle risorse naturali; la zona economica esclusiva, se dichiarata, che non si estende oltre le duecento miglia marine dalla linea di base, dove lo Stato costiero gode di diritti sovrani legati fondamentalmente all'esplorazione, allo sfruttamento e alla conservazione e gestione delle risorse naturali¹⁵.

Il secondo concetto di frontiera marittima fa invece riferimento ai casi in cui la frontiera della zona marittima più esterna di uno Stato non raggiunge la massima estensione possibile secondo le norme internazionali, poiché si sovrappone con la zona marittima più esterna di uno Stato costiero opposto o adiacente. Questa situazione è la causa di numerosi contenziosi¹⁶ di fronte alle corti internazionali, in quanto, in materia di delimitazione, l'UNCLOS stabilisce soltanto che in mancanza di un accordo tra gli Stati coinvolti, si debba applicare il criterio dell'equidistanza¹⁷. Questo criterio si riferisce tuttavia soltanto alla delimitazione del mare territoriale, lasciando la delimitazione delle altre zone marittime¹⁸ agli accordi tra gli Stati o alla risoluzione delle controversie obbligatoria individuata nella Parte XV dell'UNCLOS¹⁹.

¹⁰ Art. 8 UNCLOS.

¹¹ Artt. 2 ss. UNCLOS.

¹² Artt. 17 ss. UNCLOS.

¹³ Art. 33 UNCLOS.

¹⁴ Artt. 76 ss. UNCLOS.

¹⁵ Artt. 55 ss. UNCLOS. Lo Stato costiero gode di: a) diritti sovrani ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo, nonché per la produzione di energia; b) giurisdizione in materia di isole artificiali, ricerca scientifica marina, protezione dell'ambiente marino, altri diritti e doveri previsti dalla Convenzione.

¹⁶ Solo negli ultimi anni: CIG, 19 maggio 2025, Land and Maritime Delimitation and Sovereignty over Islands; CIG, 13 luglio 2023, Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia; CIG, 1 dicembre 2022, Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala; ITLOS, 28 aprile 2023, Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean; ITLOS, 23 settembre 2017, Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Ghana and Côte d'Ivoire in the Atlantic Ocean.

¹⁷ Art. 15 UNCLOS.

¹⁸ Art. 74(1) per la piattaforma continentale; art. 83(1) per la zona economica esclusiva.

¹⁹ Artt. 74(2) e 83(2) UNCLOS. Per maggiori dettagli v. Lagoni, R., & Vignes, D. (2006). *Maritime delimitation*. Martinus Nijhoff Publishers; McDorman, T. L., Beauchamp, K. P., & Johnston, D. M. (1983). *Maritime boundary delimitations*. D. C. Heath; Fietta, S., & Cleverly, R. (2016). *A practitioner's guide to maritime boundary*

Per colmare questa lacuna la Corte Internazionale di Giustizia (CIG) e il Tribunale Internazionale del mare (ITLOS) hanno elaborato diversi criteri per risolvere le controversie sulla delimitazione. In particolare, da un “*two-stage method*”²⁰, la CIG, a partire dal 2009, ha preferito teorizzare il cd. “*three-stage method*”²¹: in una prima fase la corte o il tribunale individuano una frontiera marittima “provvisoria” applicando il criterio dell’equidistanza, con un’operazione puramente geometrica che segue la geografia della costa, per cui la linea iniziale sarà quella che collega tutti i punti equidistanti dai punti base che vengono individuati sulla costa, senza che questi coincidano necessariamente con la linea di base dichiarata dallo Stato costiero. La seconda fase consiste invece nella ricerca e valutazione di circostanze rilevanti che giustifichino un aggiustamento della frontiera per raggiungere la cosiddetta “*equitable solution*”: la presenza di fattori geografici, come la sproporzione delle lunghezze della costa, la presenza di isole, la concavità della costa, di fattori economici, come la dimensione della popolazione costiera e la sua dipendenza da certe attività o risorse naturali, i diritti storici o la condotta delle parti nelle aree contestate, problemi di sicurezza, navigazione o considerazioni ambientali possono rendere la linea dell’equidistanza una soluzione ingiusta, che richiede appunto un aggiustamento sulla base della valutazione di tutti questi fattori, che tuttavia tendono ad essere tenuti in considerazione con molta cautela da parte delle corti e dei tribunali, in favore di criteri più puramente geografici. L’ultima fase consiste nel “*disproportionality test*” per verificare che il risultato della seconda fase risulti nella “*equitable solution*” stabilita dall’art. 83 (1) della UNCLOS: viene confrontato il rapporto tra la lunghezza delle due coste e il rapporto tra le aree marittime di ciascuno Stato rispetto alla linea di delimitazione²².

Nonostante questa giurisprudenza abbia fornito un certo livello di certezza giuridica, colmando le lacune presenti in UNCLOS, e fornendo sia ai giudici che agli Stati nella definizione degli accordi, dei criteri per la delimitazione marittima, la materia rimane ancora priva di quella certezza giuridica di cui le attività economiche che si svolgono in mare avrebbero bisogno.

delimitation. Oxford University Press; Lando, M. (2019). *Maritime delimitation as a judicial process*. Cambridge University Press.

²⁰ CIG, 1993, *Case Concerning Maritime Delimitation in the Area Between Greenland and Jan Mayen*; CIG, 2001, *Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions Between Qatar and Bahrain*; CIG, 2002, *Case Concerning the Land and Maritime Boundary Between Cameroon and Nigeria*; Tribunale arbitrale, 2006, *Arbitration Between Barbados and Trinidad and Tobago*; Tribunale arbitrale, 2007, *Arbitration Between Guyana and Suriname*; Legault, L., & Hankey, B. (1993). *Method, oppositeness and adjacency, and proportionality in maritime boundary delimitation*. In J. I. Charney & L. M. Alexander (A cura di), *International maritime boundaries* (pp. 203–241). Martinus Nijhoff Publishers.

²¹ CIG, 2009, *Case Concerning Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*; CIG, 2012, *Case Concerning Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*.

²² Fayokemi, O. (2017). Objectivity versus subjectivity in the context of the ICJ's three-stage methodology of maritime boundary delimitation. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 32(1), 36–53.

Come è stato dimostrato dall'arbitrato *South China Sea*²³, gli Stati che dispongono di una guardia costiera, di una marina militare e di una potenza economica come quelle della Cina, sono in grado di utilizzare la propria posizione nel panorama internazionale per evitare di adempiere alle decisioni delle corti e dei tribunali internazionali quando queste siano contrarie alla propria posizione su una determinata questione²⁴, delegittimandone il ruolo.

Questo è dovuto, più in generale, anche all'assenza di un sistema di *enforcement* delle decisioni delle corti e dei tribunali internazionali, che lascia l'ottemperanza di suddette decisioni alla volontà degli Stati²⁵.

Poiché tutto il diritto del mare si è sviluppato “funzionalmente”²⁶, si può dire che anche le due nozioni di frontiera marittima sopra richiamate siano nozioni funzionali: la prima è funzionale a individuare la fine di una zona marittima e l'inizio di quella successiva, la seconda a individuare il confine marittimo tra uno Stato e quello adiacente o opposto. Si tratta quindi di due concetti diversi, che coincidono soltanto nel momento in cui la frontiera della zona marittima più esterna di uno Stato si incontra con la frontiera della zona marittima più esterna di un altro Stato: in questo senso l'operazione di delimitazione unisce i due concetti.

L'esistenza di due nozioni distinte porta a chiedersi se sia possibile trovare dei termini meno generici dell'espressione “frontiera marittima” con cui sia possibile indicare ciascuno dei due concetti singolarmente, utilizzando invece la suddetta espressione per ricomprenderli entrambi. Si tratta di un'operazione, quella di categorizzazione, di cui la dottrina in ogni diverso ambito del diritto si è sempre fatta carico, principalmente a scopo didattico, per dare ordine e uniformare il pensiero giuridico. Anche in questo caso si può fare un tentativo, anche soltanto per evitare, ai fini del presente elaborato, di dover specificare di volta in volta quale significato acquisisce l'espressione “frontiera marittima”.

²³ La decisione è comunque considerata piuttosto controversa. V. Gau, M. S. (2019). The interpretation of Article 121(3) of UNCLOS by the tribunal for the South China sea arbitration: A critique. *Ocean Development and International Law*, 50(1), 49–69.

²⁴ Kardon, I. B. (2018). China can say no: Analyzing China's rejection of the South China sea arbitration: Toward a new era of international law with Chinese characteristics. *U Pa Asian L Rev*, 13, 1 p. 45.

²⁵ Islam, Md Syful; Hasan, ASM Mahmudul, rethinking UNCLOS dispute mechanisms: jurisdiction, sovereignty, and reform pathways through case law insights. In *International environmental agreements: politics, law and economics*, 2025-12, Vol 25 (4), p 539-574; Kunoy, B. (2021). The scope of compulsory jurisdiction and exceptions thereto under the United Nations Convention on the Law of the Sea. *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire Canadien De Droit International*, 58, 78–141; Philippe, G. (2018). The future of ocean governance and capacity development: Essays in honor of Elisabeth Mann Borgese (1918–2002), *Brill Nijhoff*.

²⁶ Se si guarda l'evoluzione storica del diritto del mare (v. *supra* p.3-5), si può notare che l'estensione della sovranità statale sulle zone marine ha progressivamente sostituito, anche se mai interamente, la norma consuetudinaria della libertà del mare, spingendosi sempre più lontano dalla costa, in modo funzionale rispetto a quelli che da una parte erano gli interessi economici degli Stati costieri, risvegliati dalla sempre maggiore accessibilità e possibilità di sfruttamento del mare, e dall'altra rispetto alla libertà dell'alto mare e agli interessi della comunità internazionale.

Una soluzione potrebbe essere quella di distinguere tra frontiere marittime interne ed esterne di uno stesso Stato, ispirandosi alla distinzione che viene fatta nel diritto dell'Unione Europea (d'ora innanzi anche UE)²⁷. In questo senso sarebbero “frontiere marittime interne” tutte le frontiere delle zone marittime di uno Stato, ad eccezione della più esterna, quella che coincide con la frontiera marittima di uno Stato opposto o adiacente, che sarebbe invece la “frontiera marittima esterna”.

A differenza della distinzione che viene fatta dal diritto dell'UE però bisogna tenere bene presente la diversità dei regimi giuridici applicabili all'interno della zona marittima che le frontiere marittime interne andrebbero a delimitare. Bisognerebbe anche precisare che una frontiera marittima esterna non si comporterebbe come una frontiera terrestre: l'inaccessibilità del mare non rende possibile alcune pratiche che avvengono alla frontiera terrestre come i controlli ai valichi, che di conseguenza vengono traslati all'interno del territorio – qui inteso come terra ferma – dello Stato (tendenzialmente nei porti).

Inoltre, a meno che la frontiera marittima esterna non coincida con la fine del mare territoriale, i controlli che possono essere fatti alla frontiera terrestre, non possono essere effettuati alla frontiera marittima esterna, sia per motivi di accessibilità, come si è già detto, sia perché man mano che ci si allontana dalla costa la sovranità dello Stato costiero diminuisce, per lasciare spazio a quella dello Stato della bandiera.

Questa distinzione peraltro non si potrebbe utilizzare nel diritto dell'UE, in quanto, sebbene il concetto di frontiera marittima esterna dell'UE sia già esistente e andrebbe a coincidere con la frontiera marittima esterna di cui si è parlato, quello di frontiera marittima interna creerebbe molta confusione: la “frontiera interna”, a prescindere dall'aggiunta dell'aggettivo “marittima”, indica i confini tra Stati membri dell'UE e rende quindi impossibile una duplicazione del termine da usare per indicare le singole frontiere delle zone marittime dell'Unione. Né sarebbe corretto utilizzare il concetto di “zone marittime dell'Unione”, in quanto esse rimangono interamente nella competenza degli Stati membri, fatte salve le materie in cui le frontiere marittime vengono a contatto con le competenze, per la maggior parte concorrenti con quelle degli Stati membri dell'UE²⁸.

Neppure risulta utile ai fini dell'unificazione della nozione di frontiera marittima fare riferimento a quella elaborata dai *critical border studies* intesa come *borderland*, come terra (in questo caso si parlerebbe di acque) di confine appunto.

²⁷ V. *infra*, par. 2.2.

²⁸ Per la nozione di frontiera interna ed esterna dell'UE v. *infra*, parr. 2.1 e 3.

Questi studi²⁹ cercano di superare la nozione di frontiera, fortemente legata al diritto, intesa come linea di confine tra Stati, per guardare ad essa in quanto costruzione politica, sociale, culturale e simbolica. Nascono in seguito alla caduta del muro di Berlino, che insieme alla globalizzazione veniva vista da alcuni studiosi come l'evento che avrebbe dato inizio ad un'epoca in cui la nozione e l'utilità della frontiera sarebbero stati superati, per essere sostituiti dalla libera circolazione di capitali, merci e persone, come stava avvenendo in Europa con l'istituzione dell'accordo Schengen.

Più di quarant'anni dopo, tuttavia, si può dire che questa profezia sia ancora molto lontana dall'avverarsi.

Dopo l'attentato dell'11 settembre 2001, la crisi migratoria degli anni 2015/2016, e la pandemia da Covid-19, le frontiere invece che dissolversi, secondo questi studi, acquistano una rilevanza autonoma e diventano un territorio a sé, il cosiddetto *borderland*, che distingue tra la parte di popolazione per cui il processo di globalizzazione e liberalizzazione della circolazione non si è mai fermato, e quella parte per cui invece questo processo ha subito un'inversione di tendenza, con il rafforzamento dei controlli e la creazione di nuove barriere.

Non sembra possibile, quindi, allo stato attuale, superare le due nozioni di frontiera marittima che sono state considerate, unificandole, né la loro natura di linea di separazione rispettivamente tra zone marittime per la prima e tra Stati per la seconda.

Verranno quindi analizzate successivamente le principali norme che si applicano non alla frontiera marittima in sé, ma alle zone che esse delimitano, rilevanti ai fini del presente elaborato.

Regime giuridico applicabile all'interno delle frontiere marittime

Per quanto riguarda il regime giuridico ad esse applicabile, ciascuna zona marittima ha il proprio, come già accennato, stabilito dalle norme della Convenzione delle Nazioni Unite sul

²⁹ V., tra gli altri: Duez, D., & Simonneau, D. (2018). Rethinking the notion of border today from law to sociology. *Droit et Société*, 98(1), 37–52; Eder, K. (2006). Europe's borders: The narrative construction of the boundaries of Europe. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 255–271; Koca, B. T. (2019). Bordering practices across Europe: The rise of 'walls' and 'fences.' *Migration Letters*, 16(2), 183–194; Brunet-Jailly, E. (A cura di). (2007). *Borderlands*. University of Ottawa Press; Mezzadra, S., & Neilson, B. (2024). *Critical border studies*. In *Encyclopedia of Critical Political Science*; Albert, M., Jacobson, D., & Lapid, Y. (2001). *Identities, borders, orders*. University of Minnesota Press; Elden, S. (2006). *Contingent sovereignty*. *SAIS Review of International Affairs*, 26(1), 11–24; Van Houtum, H., Kramsch, O., & Zierhofer, W. (A cura di). (2005). *B/ordering space*. Ashgate; Johnson, D., & Michaelson, S. (A cura di). (1997). *Border theory*. University of Minnesota Press; Kumar Rajaram, P., & Grundy-Warr, C. (A cura di). (2007). *Borderscapes*. University of Minnesota Press; Parker, N. (2009). *From borders to margins*. *Alternatives*, 34(1), 17–39; Salter, M. (2006). The global visa regime. *Alternatives: Global, Local, Political*, 31(2), 167–189; Walters, W. (2006). *Border/control*. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 187–193.

Diritto del Mare (UNCLOS) e dalla prassi internazionale. Trattandosi di una Convenzione, essa si applica per definizione a tutti gli Stati contraenti.

Inoltre, la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati stabilisce che nell'interpretazione di un trattato, oltre al contesto, si deve tenere conto di qualsiasi altra regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti³⁰.

Il preambolo della stessa UNCLOS recita «Believing that the codification and progressive development of the law of the sea achieved in this Convention will contribute to the strengthening of peace, security, cooperation and friendly relations among all nations *in conformity with the principles of justice and equal rights and will promote the economic and social advancement of all peoples of the world, in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations as set forth in the Charter*»³¹; anche l'art 293 UNCLOS stabilisce, al primo paragrafo, che nell'applicazione della Convenzione da parte di una corte o di un tribunale aventi giurisdizione, devono essere applicate le altre “norme di diritto internazionale” che non siano incompatibili con la Convenzione. Tradizionalmente le “norme di diritto internazionale” ricomprendono le convenzioni internazionali, le consuetudini internazionali, i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili, le decisioni giurisprudenziali e la migliore dottrina³². Sulla base di questo quadro normativo, la presenza di ITLOS³³ e la CIG³⁴ hanno ormai riconosciuto che il diritto del mare, pur essendo un sistema giuridico speciale, è parte integrante e si inserisce all'interno del più generale sistema del diritto internazionale.

Dal riconoscimento del diritto del mare come un sistema speciale appunto, ma non autonomo, rispetto al diritto internazionale, è sorta una questione molto complessa, che riguarda l'interazione tra i diritti umani, che sono parte integrante del diritto internazionale, e il diritto del mare³⁵.

Altra disciplina applicabile a queste zone è quella della Convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare, che divide il mare in 13 zone di cosiddetto *search and rescue*, ciascuna delle quali attribuita alla gestione e responsabilità di uno Stato costiero, che può concludere accordi con gli Stati delle zone limitrofe per coordinare un sistema efficiente di ricerca e soccorso delle persone in pericolo in mare. Si tratta di uno strumento residuale, che non pregiudica gli altri

³⁰ Art. 31, par. 3, lett. c), Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 1969.

³¹ Jiangtao, Q. (2026). General international law in the preamble of the United Nations Convention on the Law of the Sea: Origin, identification, and application. *Frontiers in Marine Science*, 13.

³² Art. 38, Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.

³³ ITLOS, Parere consultivo sul cambiamento climatico e il diritto internazionale, 21 maggio 2024, parr. 128–137; Fragmentation of International Law, Report of the Study Group of the ILC, 2006, p. 8.

³⁴ CIG, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (Southwest Africa), Parere consultivo, I.C.J. Reports 1971, p. 16, par. 53.

³⁵ Ruozzi, E. (2021). L'applicazione dei diritti umani in mare (cap. 3). Giappichelli.

strumenti di diritto internazionale del mare e non ostacola lo sviluppo dello stesso per come è stato disciplinato da UNCLOS³⁶. In questa prospettiva la Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (Convenzione SAR), nell'individuare una zona di ricerca e soccorso per gli Stati costieri, non estende la giurisdizione di questi a suddetta zona: essa è esclusivamente funzionale alle operazioni di ricerca e soccorso di persone in pericolo in mare; infatti, l'obbligo di soccorso che grava in capo ai comandanti delle navi³⁷ prescinde dalla nozione di giurisdizione.

2.2 Le frontiere marittime nel diritto dell'Unione Europea

Quando si parla di frontiere marittime dell'Unione Europea³⁸, ci si trova di fronte a un ulteriore livello di complessità.

L'Unione Europea, infatti, non è uno Stato federale, i cui confini delimitano il territorio su cui essa esercita la propria sovranità, ma un'organizzazione internazionale a cui gli Stati membri hanno ceduto parte della propria sovranità in determinate materie, per raggiungere determinati obiettivi. In tutte le altre materie essi mantengono la propria sovranità e potestà legislativa.

I confini statali rimangono quindi invariati³⁹.

Dal primigenio obiettivo di creare un mercato comune tra gli Stati membri che consentisse la libera circolazione del carbone e dell'acciaio, l'UE⁴⁰ è andata sviluppandosi. Da ultimo con il Trattato di Lisbona, ad oggi si assiste alla più ampia estensione della libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali, per la creazione di un mercato interno europeo⁴¹.

Con l'Accordo Schengen del 1985 si è compiuto il primo passo per la creazione di questo mercato unico attraverso l'abolizione delle frontiere interne, intese non tradizionalmente come confini tra gli Stati sovrani, ma come ostacoli, sia fisici che giuridici, alla libera circolazione⁴². Questo accordo nasce all'esterno della Comunità Europea e viene inserito nell'*acquis* comunitario soltanto con il trattato di Amsterdam. Esso è la riprova del fatto che il concetto di

³⁶ Art. 2, Convenzione SAR.

³⁷ Art. 98 UNCLOS; art. 33, Convenzione SOLAS.

³⁸ Per un'evoluzione storica delle frontiere europee v. Olivier Descamps, O. (2017). *Observations sur la formation historique des frontières européennes*. Revista Direito Mackenzie, 10(2).

³⁹ Art. 77, par. 4, TFUE.

⁴⁰ V., tra gli altri: Cafaro, S., Chiti, E., & Cortese, B. (2025). *Diritto dell'Unione Europea* (cap. II). Il Mulino; Daniele, L., & Amadeo, S. (2023). *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (6ª ed., cap. I). Giuffrè Francis Lefebvre; Vitiello, D. (2020). *Le frontiere esterne dell'Unione Europea* (cap. I). Cacucci Editore; Adam, R., & Tizzano, A. (2020). *Manuale di diritto dell'Unione Europea* (cap. II). Giappichelli; Adam, R., & Tizzano, A. (2025). *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea* (cap. II). Giappichelli; Craig, P., & De Búrca, G. (2021). *The evolution of EU law*. Oxford University Press.

⁴¹ Daniele, L., & Amadeo, S. (2023). *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (6ª ed., cap. I). Giuffrè Francis Lefebvre.

⁴² Daniele, L., & Amadeo, S. (2023). *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (6ª ed., cap. I, p. 15). Giuffrè Francis Lefebvre.

frontiera esterna dell'UE non è uniforme: dell'*acquis* di Schengen fanno parte anche Lichtenstein, Norvegia, Svizzera e Islanda, che non sono membri dell'Unione Europea. Diversamente ad Irlanda e Danimarca si applicano le disposizioni dell'*acquis* di Schengen in forza di protocolli speciali⁴³ che disciplinano le posizioni di questi due Stati rispetto alle disposizioni che l'Unione adotta relativamente al titolo V e allo SLSG. Inoltre, Bulgaria, Croazia, Romania e Cipro non applicano ancora le parti relative all'assenza di controlli alle frontiere interne finché il Consiglio non delibererà all'unanimità sul soddisfacimento dei requisiti necessari.

L'abolizione delle frontiere interne ha determinato la nascita del concetto di frontiere esterne: si è reso necessario, infatti, prevedere una disciplina armonizzata delle frontiere degli Stati membri che confinano con Stati terzi, le frontiere esterne appunto, per garantire la sicurezza interna di un mercato senza controlli⁴⁴. Esse sono definite residualmente dal Codice frontiere Schengen come *“le frontiere terrestri, comprese quelle fluviali e lacustri, le frontiere marittime e gli aeroporti, i porti fluviali, marittimi e lacustri degli Stati membri, che non siano frontiere interne”*, laddove le frontiere interne sono invece *“a) le frontiere terrestri comuni, comprese le frontiere fluviali e lacustri, degli Stati membri; b) gli aeroporti degli Stati membri adibiti ai voli interni; c) i porti marittimi, fluviali e lacustri degli Stati membri per i collegamenti regolari interni effettuati da traghetti”*.

Nasce così la *fictio* per cui la frontiera esterna europea è la somma delle frontiere degli Stati membri che confinano con Stati terzi, funzionale esclusivamente all'applicazione del diritto dell'Unione Europea, perché come si è detto, i confini statali rimangono invariati.

Le frontiere esterne hanno avuto una loro evoluzione parallelamente al processo di integrazione europeo⁴⁵. Queste inizialmente erano funzionali alla massimizzazione dell'efficienza nella cooperazione tra Stati Schengen e all'attuazione del mercato interno, e in seguito dello spazio di libertà sicurezza e giustizia (SLSG). Successivamente il modo in cui vengono pensate si avvicina sempre di più a quello dello Stato-nazione: diventano infatti una barriera *“che proietta a livello sovranazionale la funzione escludente tipica dei confini degli Stati-nazione”*⁴⁶. Con la crisi del primo decennio degli anni duemila il processo d'integrazione europea delle frontiere subisce un rallentamento, in cui la gestione del confine ha due elementi principali: da una parte il ripristino di alcune delle frontiere interne e la diffidenza degli Stati a rispettare gli obiettivi di

⁴³ V. Protocollo n. 21 per la posizione dell'Irlanda e Protocollo n. 22 per quella della Danimarca, allegati ai Trattati

⁴⁴ Amadeo, S., et al. (2022). Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea (2^a ed., cap. I). Giappichelli; Vitiello, D. (2020). Le frontiere esterne dell'Unione Europea (cap. I). Cacucci Editore.

⁴⁵ Vitiello, D. (2020). Le frontiere esterne dell'Unione Europea (cap. I). Cacucci Editore.

⁴⁶ Vitiello, D. (2020). Le frontiere esterne dell'Unione Europea (cap. I). Cacucci Editore.

ripartizione degli oneri nella gestione di quelle esterne, e dall'altra l'esternalizzazione della frontiera attraverso accordi bilaterali con Stati terzi, che traslano oltre il confine le funzioni statali di controllo della stessa, trasformandola in un sistema di gestione della crisi che ha spesso sacrificato le garanzie degli individui in favore della sicurezza. Si rafforza così il concetto di sovranità europea, di cui le frontiere esterne sono il principale difensore, per raggiungere in questa ultima fase, nonostante le criticità, il massimo livello possibile di cooperazione amministrativa.

Accanto alla gestione integrata delle frontiere esterne si è sviluppata anche l'agenzia dell'Unione che è il principale organo di coordinamento delle frontiere esterne, Frontex⁴⁷. Essa venne istituita con il Regolamento (CE) 2004/377, e nella sua forma originaria aveva principalmente funzioni operative finalizzate a sostenere gli Stati nelle politiche migratorie e di rimpatrio.

Con la riforma del 2007 viene istituito un meccanismo di reazione rapida alle situazioni di pressione migratoria straordinaria e improvvisa, con l'obbligo degli Stati di fornire personale e mezzi per supportare questo intervento: inizia così ad acquisire maggiore autonomia, con la possibilità di lanciare di propria iniziativa le operazioni congiunte, di comune accordo con lo Stato membro ospitante, nonché una nuova capacità di finanziamento delle operazioni di rimpatrio e dei progetti di assistenza tecnica nei Paesi terzi, oltre alla possibilità di utilizzare strumentazione tecnica.

Il Regolamento (UE)2016/1624 amplia la base giuridica della cooperazione operativa alle frontiere esterne, estendendola alla politica di contrasto all'immigrazione irregolare: viene istituita una riserva di reazione rapida e una riserva di esperti per l'identificazione di particolari gruppi di cittadini di Paesi terzi, viene riconosciuta dignità giuridica all'approccio hotspot, viene potenziata la capacità dell'agenzia di lanciare e finanziare operazioni congiunte e collettive, e viene attribuita una funzione di sostegno all'acquisizione dei documenti di viaggio per la riammissione, oltre a funzioni di guardia costiera. È stata inoltre potenziata sostanzialmente la dimensione esterna nel rapporto con i Paesi terzi e una gestione anticipatoria e automatizzata del confine. Il grosso problema di questa riforma ha riguardato la carenza di strumenti di controllo e di una razionalizzazione dei rapporti tra diversi livelli di governo esecutivo. Lacuna che ha colmato il Regolamento 2019/1896, con l'istituzione di un corpo

⁴⁷ De Bruycker, P. (2016). The European border and coast guard: A new model built on an old logic. *European Papers*, 1(2), 559–569; Carrera, S., et al. (2016). The European border and coast guard. CEPS Task Force Report; Soler Garcia, C. (2017). The European border and coast guard: An improvement on Frontex? *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*; Vitiello, D. (2020). Le frontiere esterne dell'Unione Europea (cap. II). Cacucci Editore.

permanente e un meccanismo di condivisione delle responsabilità tra Agenzia e Stati membri sulla base di tre livelli: quello politico istituzionale, quello amministrativo e quello operativo. Frontex nasce quindi come un'agenzia con il mero compito di migliorare la cooperazione nella gestione delle frontiere esterne, inizialmente solo a livello tecnico ed operativo⁴⁸, ma dal 2016, sulla scia del processo di “agenzificazione”⁴⁹ a cui va incontro tutta Europa, in seguito alla crisi migratoria del 2015, le viene attribuita la competenza a “*gestire efficacemente l'attraversamento delle frontiere esterne*”⁵⁰. In quanto agenzia è quindi uno strumento amministrativo per attuare in modo decentrato e autonomo le politiche dell'Unione, in particolare per realizzare una gestione integrata delle frontiere esterne secondo quanto stabilito dai trattati. È proprio grazie a questa trasformazione che compare per la prima volta nel Regolamento di Frontex del 2016 il tema delle frontiere marittime, in quanto a partire da questo Regolamento Frontex risulta composta dalla guardia di frontiera e costiera europea e dalle guardie di frontiera e costiera europee nazionali⁵¹. Tra i compiti dell'agenzia compare, oltre a quello dei controlli di frontiera, anche quello della ricerca e soccorso delle persone in pericolo in mare che si verifichino nel corso di operazioni di sorveglianza in mare⁵². Nelle sue funzioni di guardia costiera l'agenzia deve cooperare con l'Agenzia europea di controllo della pesca e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima. La cooperazione europea in materia di funzioni di guardia costiera è poi disciplinata dall'art 53⁵³.

Le frontiere esterne delimitano due realtà.

La prima è storicamente quella del mercato unico⁵⁴, che è previsto all'art. 3 para. 3 TUE: *“L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.”*

⁴⁸ Art. 1, par. 2, Regolamento (CE) n. 2004/2007: «Fatta salva la competenza degli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne, l'Agenzia semplifica e rende più efficace l'applicazione delle misure comunitarie vigenti e future [...]».

⁴⁹ Chiti, E. (2000). The emergence of a community administration: The case of European agencies. *Common Market Law Review*, 37(2), 309–350, in particolare 341 ss.

⁵⁰ Art. 1, Regolamento (UE) 2016/1624.

⁵¹ Art. 3, par. 1, Regolamento (UE) 2016/1624, ripreso dal Regolamento (UE) 2019/1896.

⁵² Art. 8, Regolamento (UE) 2016/1624; art. 10, Regolamento (UE) 2019/1896.

⁵³ Art. 69, Regolamento (UE) 2019/1896.

⁵⁴ Amtenbrink, F. (2019). *The internal market and the future of European integration*. Cambridge University Press; Craig, P. (2002). *The evolution of the single market*. In C. Barnard & J. Scott (A cura di), *The law of the single European market*. Oxford University Press; Lottini, M. (2010). *Il mercato europeo: Profili pubblicistici*. Editoriale Scientifica.

Ad esso se ne aggiunge una seconda, al para. 2: “*L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*”.

Lo SLSG⁵⁵ trova il suo fondamento nella libera circolazione delle persone e ad essa è funzionale. Dopo una prima fase in cui gli obiettivi dell'allora Comunità Europea erano solo economici, ci si rese conto che in un contesto di democrazie costituzionali non si poteva prescindere dai diritti e dalle garanzie che queste incorporavano nelle proprie carte costituzionali; di conseguenza venne adottata la carta di Nizza che con il trattato di Lisbona del 2009 venne equiparata ai trattati. Già con il trattato di Amsterdam si istituì lo SLSG, ma solo con quello di Lisbona la competenza dell'UE si estese dalle norme minime a una competenza concorrente tra UE e Stati membri.

Anche relativamente alle frontiere marittime, bisogna quindi distinguere tra frontiere marittime interne, che dividono due Stati Membri dell'Unione, come il confine tra Italia e Francia nel mar Tirreno o quello tra Italia e Croazia nel mare Adriatico, dove non sono previsti controlli, e le frontiere marittime esterne, che si trovano invece tra uno Stato membro dell'Unione e uno Stato terzo, come il confine tra Italia e Libia/ Tunisia nel Mar Ionio o tra Grecia e Turchia nel mar Egeo.

Rimane da chiedersi in che misura rilevino le frontiere marittime per il diritto dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda le frontiere interne, si può dire che abbiano una rilevanza negativa, nel senso che diventano rilevanti ogni qualvolta uno Stato violi i divieti di ostacolare il mercato unico e la libera circolazione. Anche nelle materie “marittime” che sono di competenza dell'UE, le frontiere marittime interne non rilevano, in quanto tutte le politiche che riguardano queste materie sono trattate in maniera globale. Questo vale in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare, che fanno parte delle competenze esclusive dell'UE, di trasporto, di ambiente e inquinamento, di pesca, di energia, che fanno invece parte delle competenze concorrenti.

Relativamente ai trasporti⁵⁶, è fatto divieto di discriminazioni di prezzi e condizioni di trasporto per le stesse merci e per le stesse relazioni di traffico, che siano fondate sul Paese di origine o

⁵⁵ Adinolfi, A. (2023). Art. 67 TFUE. In F. Pocar & M. C. Baruffi (A cura di), Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea (p. 455). Wolters Kluwer; Di Stasi, A., & Rossi, L. S. (A cura di). (2020). Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia – a vent'anni dal Consiglio di Tampere. Editoriale Scientifica.

⁵⁶ Debyser, A. (2026). Trasporto marittimo: Norme per il traffico e la sicurezza. In Note tematiche sull'Unione Europea. Parlamento Europeo; Brignardello, M., & Casanova, M. (2011). Diritto dei trasporti. Giuffrè.

di destinazione dei prodotti trasportati di applicare prezzi e condizioni che portino sostegno o protezione a una o più imprese o industrie particolari. Anche le tasse o i canoni che vengono percepiti dai vettori al passaggio delle frontiere non devono superare un livello ragionevole, tenendo conto delle effettive spese di passaggio della frontiera, che devono essere progressivamente ridotte⁵⁷. In materia di trasporti marittimi è stata istituita la cosiddetta “cintura blu”: le navi che trasportano merci tra i porti europei, anche facendo scalo in porti di Paesi terzi, sono trattate all’arrivo e alla partenza come se non lasciassero il territorio dell’Unione una volta superato il mare territoriale del porto di partenza, in modo da semplificare i controlli doganali⁵⁸. Per quanto riguarda la pesca⁵⁹, l’art. 38 TFUE stabilisce che la pesca, insieme all’agricoltura, fa parte del mercato interno e che ad essa si applicano le rispettive norme, sia sul mercato interno che sulla concorrenza, con gli adattamenti che sono richiesti dalla specificità della materia. Più nello specifico, tutti i pescherecci unionali hanno pari accesso alle acque e alle risorse in tutte le acque unionali⁶⁰, che sono definite come le acque poste sotto la sovranità o la giurisdizione degli Stati membri⁶¹. Gli unici “confini” marittimi rilevanti in questo caso sono quelli relativi alla cosiddetta regionalizzazione⁶² e il mare territoriale, entro il quale è consentito che lo Stato costiero adotti “*misure non discriminatorie per la conservazione e la gestione degli stock ittici e per la salvaguardia e il miglioramento dello stato di conservazione degli ecosistemi marini*”⁶³.

In materia di ambiente marino⁶⁴ deve fare riferimento alla Direttiva (CE) 2008/56, che si applica a tutte le acque marine⁶⁵, che sono definite come “a) *acque, compresi il fondale e il sottosuolo, situate al di là della linea di base che serve a misurare l’estensione delle acque territoriali fino ai confini della zona su cui uno Stato membro ha e/o esercita diritti*

⁵⁷ Art. 97 TFUE.

⁵⁸ Regolamento (UE) n. 2013/952.

⁵⁹ Markus, T. (2009). European fisheries law. Europa Law Publishing; Churchill, R., & Owen, D. (2010). The EC common fisheries policy. Oxford University Press; Takei, Y. (2013). Filling regulatory gaps in high seas fisheries (pp. 136 ss.). Brill/Nijhoff; Rochette, J., et al. (2014). The regional approach to the conservation and sustainable use of marine biodiversity. Marine Policy, 49, 109 ss.; Antonova, A. (2015). Reforming EU participation in fisheries management. Ocean Yearbook, 29, 125 ss.; Penas Lado, E. (2016). The common fisheries policy. Wiley Blackwell; Fioravanti, C. (2017). Il ruolo delle istituzioni dell’Unione nella nuova politica comune della pesca. Editoriale Scientifica.

⁶⁰ Art. 5, Regolamento (UE) n. 1380/2013.

⁶¹ Art. 4, par. 1, n. 1), Regolamento (UE) n. 1380/2013.

⁶² Titolo III, Regolamento (UE) n. 1380/2013.

⁶³ Art. 20, Regolamento (UE) n. 1380/2013.

⁶⁴ Villani, S. (2022). La conservazione delle risorse del mare nell’Unione Europea. Quaderni AISDUE, 31; Berg, T., et al. (2015). The marine strategy framework directive and the ecosystem-based approach. Marine Pollution Bulletin, 96(1–2), 18 ss.; O’Hagan, A. M. (2020). Ecosystem-based management in EU law, policy and governance. In T. G. O’Higgins et al. (A cura di), Ecosystem-based management, ecosystem services and aquatic biodiversity (p. 353 ss.). Springer.

⁶⁵ Art. 2, Direttiva (CE) 2008/56.

giurisdizionali, in conformità dell'UNCLOS, escluse le acque adiacenti ai Paesi e ai territori indicati nell'allegato II del trattato e ai dipartimenti e alle collettività territoriali francesi d'oltremare; e b) acque costiere quali definite nella Direttiva 2000/60/CE, il loro fondale e sottosuolo, nella misura in cui aspetti specifici dello stato ecologico dell'ambiente marino non siano già trattati nella presente Direttiva o in altra normativa comunitaria". In questo caso si può dire invece che le frontiere interne rilevano, poiché gli Stati in una determinata regione⁶⁶ sono chiamati a collaborare per raggiungere gli obiettivi della Direttiva e nel caso in cui una regione sia sotto la giurisdizione di un solo Stato esso elabora unilateralmente la strategia per quell'ambiente marino⁶⁷.

Vieppiù, la Direttiva (UE) 2014/89 che promuove la crescita sostenibile delle economie marittime richiedendo agli Stati di contribuire allo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi e della pesca e acquacoltura per la conservazione, tutela e miglioramento dell'ambiente attraverso la pianificazione dei propri spazi marittimi secondo le norme minime stabilite dalla stessa. Anche in questo ambito quindi le frontiere marittime interne sono rilevanti per la pianificazione marittima, che spetta a ciascuno Stato membro per le proprie acque marittime, in conformità con quanto stabilito dalla Direttiva.

In materia di inquinamento provocato dalle navi, la Direttiva (CE) 2005/35 recepisce le norme internazionali in materia, e si applica a tutte le zone marittime⁶⁸, senza distinzioni tra frontiere esterne o interne dell'Unione.

Rilevano sicuramente quelle esterne⁶⁹ ai fini dello spazio di libertà sicurezza e giustizia e del mercato interno: nel primo caso in materia di controlli e asilo⁷⁰, mentre per il mercato interno rilevano in materia di Unione doganale⁷¹, che sostituisce le norme dei singoli Stati, per cui i controlli e le imposizioni fiscali sulle merci vengono effettuate secondo il diritto dell'Unione Europea.

Anche nel caso delle frontiere marittime per il diritto dell'Unione bisogna quindi riconoscere la natura funzionale della nozione, relativamente all'applicazione del diritto dell'UE, senza che sia possibile traslare nel diritto unionale le nozioni previamente analizzate di diritto internazionale, per i motivi di cui si è detto.

⁶⁶ Art. 4, Direttiva (CE) 2008/56.

⁶⁷ Art. 5, Direttiva (CE) 2008/56.

⁶⁸ Art. 3, Direttiva (CE) 2005/35.

⁶⁹ V. *infra*, cap. 2.

⁷⁰ V. *infra*, capp. 3 e 5.

⁷¹ Desiderio, D., & Giffoni, M. (2009). *Legislazione doganale comunitaria e nuovo codice doganale*. IPSOA; Facio, M. (2012). *Customs law of the European Union*. Kluwer Law International; Gormley, L. W. (2009). *EU law of free movement of goods and customs union*. Oxford University Press.

Rilevanza delle frontiere marittime esterne dell'Unione Europea per il patto sulla migrazione e l'asilo

L'art 67 TFUE stabilisce che ai fini della creazione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia, l'Unione “...*garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne*”. I mezzi con cui realizzare questo obiettivo sono indicati dagli articoli 77-79 del TFUE: l'adozione di politiche comuni in materia di controllo delle frontiere, attuato dal Regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Schengen) e dalla Convenzione di attuazione degli accordi Schengen (CAAS), l'attribuzione di uno status appropriato ai cittadini di Stati terzi che necessitano di protezione internazionale nel quadro del sistema comune di asilo, attuati dal nuovo patto sulla migrazione e sull'asilo, una disciplina dell'immigrazione regolare, che è principalmente disciplinata dai singoli Stati membri e da alcune norme unionali piuttosto frammentate⁷² e la lotta all'immigrazione illegale e alla tratta di esseri umani, attuati principalmente dal cosiddetto pacchetto sul favoreggiamento, che comprende la Direttiva (CE) 2002/90 e la Decisione quadro (CE) 2002/946⁷³.

Dalle fonti di diritto dell'Unione che si sono elencate si può notare che la rilevanza di queste per l'UE riguarda principalmente i controlli, con una disciplina distinta sulla base dei soggetti che attraversano la frontiera, tra cui possiamo distinguere richiedenti asilo, cittadini di Paesi terzi regolari e cittadini di Paesi terzi irregolari, e sulla base della frontiera che viene attraversata, per cui esiste una diversa disciplina dei controlli, a seconda che le frontiere siano terrestri, marittime o aeree.

La disciplina delle frontiere esterne precede quindi temporalmente quella dell'asilo e della migrazione: i controlli e il regime di attraversamento delle frontiere rappresentano la fase in cui i cittadini degli Stati terzi hanno la possibilità di accedere al Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS) oppure vengono indirizzati alle procedure di rimpatrio. Nello specifico le frontiere marittime rappresentano per l'Unione Europea il principale canale di accesso alla stessa⁷⁴.

⁷² Codice delle frontiere Schengen per il soggiorno di breve durata; Direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il permesso unico; Direttiva 2003/86/CE relativa al ricongiungimento familiare; la CAAS per la circolazione tra Stati membri.

⁷³ Daniele, L., & Amadeo, S. (2023). Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (6ª ed., cap. VIII, par. 1.3). Giuffrè Francis Lefebvre.

⁷⁴ Frontex. (2025). Rapporto annuale 2025. Frontex.

3. Attraversamento delle frontiere marittime esterne dell'Unione Europea

3.0 Premesse

Come si è detto, una delle misure necessarie per realizzare lo SLSG è quella di istituire politiche comuni in materia di controllo delle frontiere esterne.

Queste attività di controllo¹ consistono nelle verifiche di frontiera e nella sorveglianza delle frontiere. Sono disciplinate, in generale, dal Codice frontiere Schengen e sono effettuate dalle guardie di frontiera².

Gli Stati devono predisporre personale e risorse appropriati e sufficienti per garantire un livello efficace, elevato e uniforme di controllo, oltre a garantire che le guardie di frontiera siano professionisti specializzati e debitamente formati.

Devono inoltre comunicare alla Commissione l'elenco dei servizi nazionali competenti per il controllo di frontiera in base alla propria legislazione nazionale³.

Principio fondamentale nell'esecuzione dei controlli è quello della cooperazione “*stretta e permanente*” tra i servizi nazionali competenti⁴, ma anche tra Stati membri⁵. È prevista infatti l'assistenza reciproca tra Stati membri, lo scambio di tutte le informazioni utili e la cooperazione operativa, sulla quale gli Stati devono riferire a Frontex.

Finché uno Stato membro non elimina i controlli alle frontiere interne comuni può concludere accordi bilaterali o comunque realizzare un controllo congiunto delle stesse⁶.

Se ci sono accordi bilaterali con Stati terzi che istituiscono valichi di frontiera condivisi⁷, situati nel territorio di questi ultimi, questi sono considerati come se fossero localizzati nel territorio dell'Unione per quanto riguarda l'applicazione della disciplina della protezione internazionale.

Il Codice frontiere Schengen disciplina, inoltre, nello specifico le verifiche di frontiera. Esso si applica indistintamente a ogni tipo di frontiera, sia essa marittima, terrestre o aerea.

Per quanto riguarda invece l'attività di sorveglianza⁸ delle frontiere, abbiamo una disciplina distinta a seconda che le frontiere esterne siano marittime, aeree o terrestri.

¹ Blumann, C. (2013). Les frontières de l'Union européenne. Bruylant; Moreno-Lax, V. (2017). Accessing asylum in Europe. Oxford University Press.

² Art. 16, Regolamento (UE) 2016/399.

³ Art. 39, Regolamento (UE) 2016/399.

⁴ Art. 16, par. 3, Regolamento (UE) 2016/399.

⁵ Art. 17, Regolamento (UE) 2016/399.

⁶ Art. 18, Regolamento (UE) 2016/399.

⁷ Art. 2, n. 9), Regolamento (UE) 2016/399.

⁸ Art. 2, n. 12), Regolamento (UE) 2016/399.

In generale la sorveglianza delle frontiere esterne⁹ ha lo scopo di impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera, di lottare contro la criminalità transfrontaliera e di adottare misure contro le persone entrate illegalmente. Essa è effettuata da unità fisse o mobili delle guardie di frontiera, in modo da impedire alle persone di eludere le verifiche ai valichi di frontiera o dissuaderle dal farlo. Di conseguenza sono effettuate dalle guardie di frontiera in numero e con metodi adatti ai rischi e alle minacce esistenti o previsti. Per fare in modo che chi attraversa senza autorizzazione corra il rischio costante di essere individuato, devono essere previsti cambiamenti frequenti e improvvisi dei periodi di sorveglianza.

Il Regolamento (UE) 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio disciplina invece la sorveglianza delle frontiere marittime, effettuata da Frontex, che è a sua volta istituita e regolata dal Regolamento (CE) 2004/2007 del Consiglio¹⁰. L'attività di sorveglianza marittima è divisa in quattro fasi: localizzazione, intercettazione, ricerca e il soccorso e infine sbarco.

3.1 Controllo delle frontiere marittime esterne

3.1.1 Le verifiche di frontiera

Le attività di verifica¹¹ alle frontiere esterne avvengono nei cosiddetti valichi di frontiera, luoghi in cui le frontiere esterne possono essere attraversate durante gli orari di apertura stabiliti¹².

Esse si svolgono nel rispetto della dignità umana, in particolare per le persone vulnerabili, nel rispetto del principio di proporzionalità tra obiettivi perseguiti e misure utilizzate e del principio di non discriminazione¹³.

Per i beneficiari del diritto alla libera circolazione¹⁴, in entrata e in uscita, vengono effettuate verifiche minime che ne consentono di stabilire l'identità, attraverso la produzione ed esibizione dei documenti di viaggio, la cui validità viene accertata in modo semplice e rapido. È verificata anche la presenza di indizi di falsificazione o contraffazione.

Le guardie di frontiera possono tuttavia consultare anche dati nazionali ed europee per accertarsi che una persona non rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per la sicurezza interna, l'ordine pubblico o le relazioni internazionali degli Stati membri oppure

⁹ Art. 13, Regolamento (UE) 2016/399.

¹⁰ Il controllo delle frontiere esterne dell'Unione è affidato alla Guardia di frontiera e costiera europea (Frontex), disciplinata dal Regolamento (UE) 2019/1896. Essa è responsabile della gestione integrata delle frontiere esterne insieme alle autorità nazionali.

¹¹ Art. 2, n. 11), Regolamento (UE) 2016/399.

¹² Art. 2, n. 8), Regolamento (UE) 2016/399.

¹³ Art. 7, Regolamento (UE) 2016/399.

¹⁴ Art. 8, par. 2, Regolamento (UE) 2016/399.

una minaccia per la salute pubblica. Questa consultazione non pregiudica il diritto di ingresso allo spazio Schengen di chi ne è titolare.

Per i cittadini di Paesi terzi¹⁵ invece vengono effettuate verifiche più approfondite: in entrata, vengono controllati i requisiti di ingresso ex art. 6 para. 1 del Codice frontiere Schengen e se necessario anche i documenti che autorizzano il soggiorno e l'esercizio di un'attività professionale¹⁶; il possesso dell'eventuale visto, l'identità del titolare e l'autenticità del visto tramite consultazione del sistema di informazione visti (VIS). A titolo di deroga, il VIS può essere consultato utilizzando il numero di vignetta, in alcuni casi anche in combinazione con le impronte digitali, con decisione della guardia di frontiera che esercita il comando presso il valico di frontiera o a livello più alto e per una durata massima di tre anni. In questo caso ogni Stato membro deve trasmettere annualmente al Parlamento europeo e alla Commissione una relazione. A sua volta la Commissione prima del termine del secondo anno dalla decisione della guardia di frontiera di applicare la deroga triennale, trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una valutazione in proposito. Essi possono, sulla base di questa relazione, invitare la Commissione a proporre opportune modifiche al Regolamento.

Per quanto riguarda invece le verifiche in uscita del cittadino di un Paese terzo, esse comportano la verifica del possesso di un documento valido per l'attraversamento della frontiera, la disamina dello stesso per accertare eventuali indizi di contraffazione o falsificazione, l'accertamento, se possibile, che il cittadino non sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri.

Possono poi essere effettuate verifiche ulteriori come il possesso di un visto o che la persona non abbia superato la durata massima del soggiorno (cosiddette verifiche approfondite in seconda linea).

Il cittadino del Paese terzo può fare richiesta che tali verifiche approfondite vengano fatte in un luogo non accessibile al pubblico, se possibile. Egli deve essere inoltre informato per iscritto e in una lingua a lui comprensibile o che si possa ragionevolmente supporre sia per lui comprensibile, o in altro modo utile, sull'obiettivo e sulla procedura seguita per effettuare tale verifica.

¹⁵ Art. 8, par. 3, Regolamento (UE) 2016/399.

¹⁶ In particolare, si verifica: il possesso di un documento valido per l'attraversamento della frontiera e dell'eventuale visto o permesso di soggiorno; la presenza di indizi di falsificazione; che il cittadino non abbia superato la durata massima del soggiorno; il luogo di partenza e di destinazione; il possesso di mezzi di sussistenza sufficienti; l'assenza di minacce per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali degli Stati membri.

La guardia di frontiera che esercita il comando alla frontiera può decidere di snellire le verifiche in circostanze eccezionali ed impreviste¹⁷, ossia quando “*eventi imprevedibili provocano un’intensità di traffico tale da rendere eccessivi i tempi di attesa ai varchi di frontiera e sono state sfruttate tutte le risorse in termini di organizzazione, mezzi e personale*”. In questa circostanza deve essere data la priorità alle verifiche in entrata, rispetto a quelle in uscita. Si tratta comunque di una misura temporanea, adatta alle circostanze che la giustificano e attuata progressivamente.

3.1.2 Sorveglianza delle frontiere marittime

La seconda componente dei controlli di frontiera, e cioè la sorveglianza delle frontiere esterne, è disciplinata, relativamente a quelle marittime, dal Regolamento (UE) 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, ed è coordinata da Frontex¹⁸.

3.1.2.1 Localizzazione

La prima fase della sorveglianza è quella della localizzazione¹⁹ di un natante sospettato di trasportare persone che eludono o hanno intenzione di eludere le verifiche ai valichi di frontiera o di essere utilizzato per il traffico di migranti via mare. Un natante è “*qualsiasi tipo di mezzo acquatico, compresi barche, gommoni, piattaforme galleggianti, imbarcazioni senza dislocamento e idrovolanti, che è o può essere usato in mare*”²⁰. La definizione sembra coincidere con la definizione in senso ampio di nave fornita dal codice della navigazione italiano, per come ormai pacificamente interpretato dalla dottrina²¹.

La localizzazione avviene attraverso gli strumenti di sorveglianza nazionale delle frontiere, che vengono coordinati a livello europeo dal già citato Regolamento EUROSUR.

Una volta localizzato, il natante viene avvicinato dalle unità partecipanti all’operazione per effettuare gli accertamenti di identità e nazionalità. In particolare, le unità devono verificare la situazione delle persone a bordo, se sussiste un rischio imminente per la loro vita o se vi sono persone che necessitano di assistenza medica urgente. Queste informazioni vengono trasmesse al centro internazionale di coordinamento, che a sua volta le trasmette al centro nazionale di coordinamento dello Stato membro ospitante, ossia lo Stato membro in cui si svolge o da cui è avviata l’operazione marittima²². Le informazioni su sospette attività illecite che non rientrano

¹⁷ Art. 9, Regolamento (UE) 2016/399.

¹⁸ Art. 1, Regolamento (UE) 2014/656.

¹⁹ Art. 5, Regolamento (UE) 2014/656.

²⁰ Art. 2, par. 9), Regolamento (UE) 2014/656.

²¹ Carbone, S. M., Lopez de Gonzalo, M., & Celle, P. (2024). Il diritto marittimo: Attraverso i casi e le clausole contrattuali (7^a ed., cap. 2, par. 1). Giappichelli.

²² Art. 2, par. 3), Regolamento (UE) 2014/656.

nella portata dell'operazione marittima sono successivamente comunicate al centro internazionale di coordinamento, che le trasmetterà a quello nazionale dello Stato membro interessato.

In attesa di poter svolgere altre misure, il natante viene sorvegliato a prudente distanza dalle unità partecipanti che prendono tutte le dovute precauzioni.

Qualora sia entrato o stia per entrare nelle acque territoriali o nella zona contigua di uno Stato membro che non sta partecipando all'operazione, il centro internazionale di coordinamento, a cui sono state comunicate le informazioni relative al natante da parte delle unità partecipanti all'operazione, le trasmette al centro nazionale di coordinamento dello Stato membro interessato.

3.1.2.2 Intercettazione

Se sussistono fondati motivi di sospettare che il natante trasporti persone intenzionate a eludere le verifiche o sia utilizzato per il traffico di migranti, lo Stato membro ospitante o uno Stato membro partecipante limitrofo autorizza le unità partecipanti ad adottare determinate misure, a seconda che si tratti delle acque territoriali, dell'alto mare o della zona contigua, sempre proporzionate e nei limiti di quanto necessario per conseguire gli obiettivi indicati. Suddette misure avranno anche carattere esecutivo qualora il sospetto abbia una conferma probatoria. Si tratta della fase di intercettazione del natante²³.

3.1.2.2.1 Nelle acque territoriali

Se i motivi sono fondati ma non provati, le autorità, nelle acque territoriali, con l'autorizzazione dello Stato membro ospitante o di uno Stato membro partecipante limitrofo, possono comunque chiedere informazioni e documenti riguardanti la proprietà, l'immatricolazione ed elementi relativi al viaggio del natante, nonché l'identità, la cittadinanza e altri dati pertinenti delle persone a bordo, compreso se vi sono persone che necessitano di assistenza medica urgente. Possono inoltre comunicare alle persone a bordo che non possono essere autorizzate ad attraversare la frontiera.

Il secondo tipo di possibili misure che possono essere adottate sono il fermo del natante e la visita a bordo, l'ispezione dello stesso, del carico, delle persone a bordo, interrogarle e informarle che i conducenti del natante potrebbero essere passibili di sanzioni per aver favorito il viaggio.

²³ Art. 6, Regolamento (UE) 656/2014. In dottrina: Fink, M. (2018). Maritime interception and the law of naval operations. Springer; Papastavridis, E. (2013). The interception of vessels on the high seas. Hart Publishing; Coppens, J. (2016). Interception of migrant boats at sea. In V. Moreno-Lax & E. Papastavridis (A cura di), Boat refugees and migrants at sea (pp. 199–221). Brill/Nijhoff.

Se invece vengono riscontrate delle prove del suddetto sospetto, le autorità competenti possono: sequestrare il natante e a fermare le persone a bordo, ordinare al natante di cambiare la rotta per uscire dalle acque territoriali o dalla zona contigua o per dirigersi altrove, anche scortandolo o navigando in prossimità fino a che non sia confermato che questo stia rispettando la rotta indicata, condurre il natante o le persone a bordo nello Stato membro costiero in conformità al piano operativo.

Se il natante è privo di nazionalità, è lo Stato membro ospitante o lo Stato membro partecipante limitrofo nelle cui acque territoriali è intercettato a dare le autorizzazioni di cui sopra alle unità partecipanti, attraverso il centro internazionale di coordinamento.

In ogni caso, le attività che si svolgono nelle acque territoriali di uno Stato membro che non partecipa all'operazione devono avvenire con la sua l'autorizzazione e sulla base delle istruzioni che vengono da questo comunicate attraverso il centro internazionale di coordinamento.

Se il natante si trova nella zona contigua, lo Stato competente può autorizzare le unità partecipanti all'adozione delle misure previste solo per impedire la violazione di pertinenti disposizioni legislative e regolamentari all'interno del territorio o delle acque territoriali di tale Stato membro.

3.2.2.1.2 In alto mare

Qualora le operazioni di cui sopra si svolgano in alto mare è richiesta l'autorizzazione dello Stato della bandiera del natante in questione ed esse si devono svolgere conformemente al protocollo per combattere il traffico di migranti e al diritto nazionale e internazionale. È possibile adottare le stesse misure che possono essere adottate nelle acque territoriali, ad esclusione della conduzione del natante presso lo Stato costiero, qualora, in assenza di prove, vi sia il sospetto che il natante trasporti migranti irregolari. Se invece il sospetto ha un riscontro probatorio, le unità partecipanti, sempre con l'autorizzazione dello Stato della bandiera, possono sequestrare il natante e fermare le persone a bordo, possono avvertire il natante e ordinarli di non entrare nelle acque territoriali o nella zona contigua e, se necessario, chiedere al natante di cambiare la rotta per dirigersi verso una destinazione diversa dalle acque territoriali o dalla zona contigua; condurre il natante o le persone a bordo in un Paese terzo o altrimenti consegnare il natante o le persone a bordo alle autorità di un Paese terzo, condurle nello Stato membro ospitante o in uno Stato membro limitrofo partecipante.

Se il natante batte bandiera dello Stato membro ospitante, partecipante o ne rechi i dati di immatricolazione, previa conferma della nazionalità, lo Stato in questione autorizza le misure già elencate e da istruzioni attraverso il centro internazionale di coordinamento.

Se invece batte bandiera di (o reca l'immatricolazione di) uno Stato che non partecipa alle operazioni o di uno Stato terzo, lo Stato dell'unità che ha intercettato il natante, notifica lo Stato di bandiera, chiede conferma della matricola e, se la nazionalità è confermata l'adozione di azioni per inibire l'uso del natante per il traffico di migranti. Se non lo fa, lo Stato membro citato chiede l'autorizzazione allo Stato di bandiera per adottare le misure opportune. Informa poi il centro internazionale di coordinamento delle comunicazioni con lo Stato di bandiera e delle azioni o misure previste autorizzate da questo.

Se sussistono fondati motivi di sospettare che il natante abbia nazionalità dell'unità partecipante o dello Stato membro ospitante o di uno Stato membro che partecipa all'operazione, questi possono verificare il diritto del natante a battere la propria bandiera. Se ci sono prove che confermano la propria nazionalità, essi possono autorizzare le misure di cui sopra e dare istruzioni al centro internazionale di coordinamento. Le misure devono sempre essere adottate previa autorizzazione dello Stato della bandiera, salvo quanto necessario per far fronte a un pericolo imminente per la vita umana o quanto previsto da accordi bilaterali o multilaterali pertinenti.

Qualora invece i fondati motivi di sospetto vertano sul possibile uso di un natante senza nazionalità per il traffico di migranti, l'unità partecipante può salire a bordo e ispezionare il natante per verificarlo, anche nella zona contigua. Se si riscontrano delle prove, l'unità partecipante ne informa lo Stato membro ospitante che può adottare direttamente o con l'assistenza dello Stato membro di appartenenza dell'unità partecipante, ulteriori opportune misure.

Lo Stato la cui unità ha adottato le misure deve sempre informare tempestivamente lo Stato di bandiera dei risultati di tali misure. Qualora non siano riscontrate prove a conferma di sospetti che un natante sia utilizzato per il traffico di migranti in alto mare o qualora l'unità partecipante non sia competente per intervenire, ma sussistano fondati sospetti che il natante trasporti persone intenzionate a raggiungere la frontiera di uno Stato membro e a eludere le verifiche ai valichi di frontiera, il natante in questione continua a essere monitorato, anche se si trova nella zona contigua. Il centro internazionale di coordinamento comunica le informazioni su tale natante ai centri nazionali di coordinamento degli Stati membri verso i quali esso è diretto.

Il funzionario nazionale presso il centro internazionale di coordinamento è responsabile di agevolare le comunicazioni tra le autorità pertinenti in sede di autorizzazioni e verifica del diritto di battere bandiera o di adottare le misure.

3.2.2.1.3 Nella zona contigua

Ad essa si applicano le stesse norme che riguardano le acque territoriali, con la differenza che l'adozione delle misure che vengono elencate è subordinata ad un ulteriore requisito, e cioè che esse siano funzionali a impedire la violazione di pertinenti disposizioni legislative e regolamentari all'interno delle acque territoriali di tale Stato membro, conformemente alla natura funzionale della giurisdizione dello Stato costiero nella zona contigua. È infatti sempre necessaria l'autorizzazione dello Stato membro nella cui zona contigua si svolgono le operazioni, se questo non vi partecipa. Se questa non è concessa le unità possono continuare a monitorare il natante.

Questa disciplina è predisposta nel pieno rispetto di UNCLOS e, in generale, del diritto del mare: le autorizzazioni, le verifiche e le misure che possono essere adottate dalle unità partecipanti sono modulate a seconda della zona marittima in cui si trova il natante, nel rispetto dei poteri attribuiti agli Stati costieri o agli Stati della bandiera nel mare territoriale, nella zona contigua e in alto mare.

3.1.2.3 Ricerca e soccorso

Mentre la localizzazione e l'intercettazione rispondono a necessità di sicurezza delle frontiere esterne dell'UE, la ricerca e il soccorso²⁴ sono un adempimento all'obbligo internazionale di soccorso delle persone in pericolo in mare che grava in capo al comandante della nave.

Questo obbligo viene infatti ribadito al primo paragrafo dell'art. 9, non solo come obbligo che grava in capo agli Stati, ma anche come obbligo degli Stati di assicurarne il rispetto da parte delle rispettive unità partecipanti all'operazione.

Se durante un'operazione marittima le unità partecipanti ritengano di trovarsi di fronte a una fase di incertezza, allarme o pericolo per un natante o per le persone a bordo, devono trasmettere tutte le informazioni disponibili al centro di coordinamento del soccorso competente per la regione SAR in cui la situazione si verifica, mettendosi a disposizione e informando successivamente il centro internazionale di coordinamento dei contatti con il centro SAR e delle operazioni eseguite.

Vengono poi definite dal Regolamento le situazioni di incertezza, allarme o pericolo.

La situazione di incertezza si verifica quando una persona viene segnalata come scomparsa o il natante è in ritardo, oppure quando una persona o un natante non ha inviato il rapporto di

²⁴ Art. 9, Regolamento (UE) 656/2014. In dottrina: Carrera, S., & Cortinovia, R. (2019). Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. CEPS Paper, 10; Masera, L. (2018). L'incriminazione dei soccorsi in mare. *Questione Giustizia*, 2, 225–238; De Vittor, F. (2008). Soccorso in mare e rimpatri in Libia. *Rivista di Diritto Internazionale*, 91(3), 800–807.

posizione o di sicurezza previsto. La fase di allarme si verifica successivamente a una fase di incertezza se i tentativi di stabilire un contatto con una persona o un natante sono falliti e le richieste di informazioni rivolte ad altre fonti appropriate non hanno dato esito oppure quando sono state ricevute informazioni secondo cui l'efficienza operativa di un natante è compromessa, ma non al punto di rendere probabile una situazione di pericolo.

La fase di pericolo riguarda invece la situazione in cui si apprende che una persona o un natante è in pericolo e necessita di assistenza immediata, quando in seguito a una fase di allarme ulteriori tentativi falliti di stabilire un contatto con una persona o un natante e più estese richieste d'informazioni senza esito portano a pensare alla probabilità che esista una situazione di pericolo; oppure quando sono ricevute informazioni secondo cui l'efficienza operativa del natante è stata compromessa al punto di rendere probabile una situazione di pericolo.

Per determinare la fase in cui si trova una persona o un natante devono essere valutati e comunicati al centro di coordinamento del soccorso competente una serie di informazioni, tra cui per esempio la navigabilità del natante e il numero di persone a bordo.

In attesa delle istruzioni le unità devono comunque adottare tutte le misure necessarie per salvaguardare l'incolumità delle persone interessate, anche qualora queste rifiutino l'assistenza. In quest'ultimo caso le unità partecipanti devono informare il centro di coordinamento del soccorso competente e seguire le sue istruzioni.

Qualora il centro di coordinamento del soccorso di un Paese terzo competente per la regione di ricerca e soccorso non risponda alle informazioni trasmesse dall'unità partecipante, questa contatta il centro di coordinamento del soccorso dello Stato membro ospitante, salvo che tale unità partecipante ritenga che un altro centro di coordinamento del soccorso riconosciuto a livello internazionale sia in condizione di assumere in maniera più efficace il coordinamento della situazione di ricerca e soccorso.

Al termine dell'operazione di ricerca e soccorso le unità possono riprendere l'operazione marittima.

3.1.2.4 Sbarco

Lo sbarco può avvenire alternativamente in seguito alle operazioni di intercettazione o a quelle di soccorso.

In seguito alle operazioni di intercettazione nelle acque territoriali o nella zona contigua, lo sbarco avviene nello Stato membro costiero, salvo che sia stato ordinato al natante di uscire dalle acque territoriali o dalla zona contigua o di dirigersi altrove.

Se invece essa è avvenuta nell'alto mare, lo sbarco avviene nel Paese terzo da cui si presume che il natante sia partito. Se non è possibile, avviene nello Stato membro ospitante.

In seguito a operazioni di soccorso lo sbarco avviene invece nel luogo sicuro determinato dal centro di coordinamento del soccorso competente, previa cooperazione dello Stato membro ospitante e degli Stati membri partecipanti.

Qualora non sia possibile fare in modo che sia sollevata, appena ragionevolmente fattibile, dall'obbligo di soccorso, tenuto conto dell'incolumità delle persone soccorse e della sua stessa sicurezza, l'unità partecipante è autorizzata a effettuare lo sbarco delle persone soccorse nello Stato membro ospitante.

Viene poi ribadito che lo sbarco non determina obblighi in capo agli Stati che non hanno partecipato alle operazioni, salvo quanto da essi autorizzato.

Il piano operativo può contenere dettagli adattati alle circostanze dell'operazione marittima interessata.

Le unità partecipanti informano il centro internazionale di coordinamento della presenza di persone ai sensi dell'articolo 4, il quale trasmette tale informazione alle autorità nazionali competenti del Paese in cui avviene lo sbarco.

Il piano operativo contiene gli estremi di tali autorità nazionali competenti, le quali provvedono ad adottare le opportune misure successive.

Quanto descritto nella fase di ricerca e soccorso e nella fase di sbarco deve essere contenuto nel piano operativo.

Gli Stati membri devono sempre rispettare l'obbligo di prestare assistenza a qualunque natante o persona in pericolo in mare, anche durante le operazioni marittime, indipendentemente dalla nazionalità e dalla situazione giuridica o dalle circostanze in cui si trova l'interessato.

Sia nel preambolo²⁵ che nell'articolato, il Regolamento si assicura di richiamare due principi fondamentali: la sicurezza in mare²⁶, per cui, nelle operazioni marittime, deve sempre essere assicurata l'incolumità delle persone intercettate o soccorse, delle unità partecipanti o di terzi; e la protezione dei diritti fondamentali e del principio di non respingimento²⁷, secondo il quale nessuno può *“essere sbarcato, costretto a entrare, condotto o altrimenti consegnato alle autorità di un Paese in cui esista, tra l'altro, un rischio grave di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, o in cui la vita o la libertà dell'interessato sarebbero minacciate a causa della razza, della religione,*

²⁵ Considerando 8–12 e 19, Regolamento (UE) 2014/656.

²⁶ Art. 3, Regolamento (UE) 2014/656.

²⁷ Art. 4, Regolamento (UE) 2014/656.

della cittadinanza, dell'orientamento sessuale, dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche dell'interessato stesso, o nel quale sussista un reale rischio di espulsione, rimpatrio o estradizione verso un altro Paese". In virtù di questo divieto, lo Stato membro ospitante deve sempre valutare le condizioni del Paese terzo, prima di destinarvi gli sbarchi, sulla base di fonti diverse, tenendo anche conto di eventuali accordi dell'UE con Stati terzi in materia di migrazione e asilo, realizzati conformemente al diritto dell'Unione.

Oltre a una valutazione del Paese terzo, le unità partecipanti hanno un obbligo di identificazione e informazione delle persone a bordo, per cui deve essere valutata la situazione individuale delle persone che dovranno essere sbarcate. Esse sono anche titolari del diritto all'informazione, secondo il quale dovranno essere informati sul luogo di destinazione, in modo che abbiano la possibilità di opporsi allo sbarco nella destinazione prescelta (la cosiddetta eccezione di insicurezza del luogo di sbarco). Inoltre, particolare attenzione deve essere prestata ai soggetti più vulnerabili come i minori, anche non accompagnati, alle vittime di tratta di esseri umani, a chi necessita di assistenza medica urgente, alle persone con disabilità, ai richiedenti protezione internazionale e in generale alle persone vulnerabili.

Le unità partecipanti devono in ogni caso svolgere tutte le operazioni nel rispetto della dignità umana. A tal proposito le guardie di frontiera vengono formate al rispetto dei diritti fondamentali, e in particolare al diritto dei rifugiati e al regime giuridico internazionale in materia di ricerca e soccorso.

Lo scambio con Paesi terzi di dati personali ottenuti durante le operazioni è molto limitato ed è vietato qualora violi il principio di non respingimento.

Questo Regolamento non prevede garanzie giurisdizionali che possono essere adite in caso di violazione del Regolamento, ma per esse si deve fare riferimento al codice delle frontiere Schengen.

Un grosso problema che sorge nel contesto degli sbarchi riguarda le fattispecie, emblematicamente italiane, di privazione della libertà personale che si verificano nella prassi, senza che vi sia una base giuridica, né un provvedimento giurisdizionale motivato a legittimarle, in violazione della riserva di legge e di giurisdizione sancite dall'art. 13 Cost e dall'art. 5(4) CEDU²⁸. Ci si riferisce alla cosiddetta "politica dei porti chiusi" in conseguenza della quale è stato spesso ritardato lo sbarco nei luoghi sicuri di cittadini di Paesi terzi soccorsi in seguito a operazioni di search and rescue portate avanti dalla guardia costiera e dalle ONG.

²⁸ Cancellaro, F. (2019). Dagli hotspot ai porti chiusi. *Diritto Penale Contemporaneo*, 3, 428–444; Carli, E. (2008). Trattenimento di immigrati a bordo di navi. *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 81–112. V. anche *infra*, par. 3.3.

Nel caso della guardia costiera²⁹, il Governo italiano sosteneva che la situazione migratoria emergenziale giustificasse il diniego allo sbarco nei porti Italiani per difendere i confini, nonostante la Corte EDU con la sentenza *Khalifa*³⁰ avesse già chiaramente statuito che nemmeno una situazione migratoria emergenziale potesse mai giustificare una privazione illegittima della libertà personale di un individuo, privazione che in questo caso consisteva appunto nell'impedire ai soggetti soccorsi di sbarcare in quello che era stato indicato come il luogo sicuro. Queste vicende hanno peraltro portato all'apertura di un procedimento penale in capo all'allora Ministro dell'interno, che si sono però concluse senza entrare nel merito della questione a causa della mancata autorizzazione a procedere da parte del Senato.

Anche nel caso delle ONG lo sbarco nei porti italiani, designato durante le operazioni come luogo sicuro, è avvenuto in molti casi solo dopo estenuanti trattative con altri Stati membri per ottenere la ricollocazione dei soggetti soccorsi, che in attesa delle trattative sono rimasti bloccati sulla nave³¹.

Ad aggravare la violazione della riserva di legge dell'art 13 Cost. e 5(4) CEDU, per cui nessuna di queste fattispecie di privazione della libertà personale è basata su una disposizione di legge, vi è anche la mancanza di rimedi giurisdizionali, che non possono soltanto essere previsti dall'ordinamento ma devono essere effettivamente accessibili, e di certo non lo sono da una nave attraccata in porto, in assenza delle informazioni relative ai propri diritti.

La politica dei porti chiusi si inserisce all'interno di un problema più grande, che non riguarda soltanto il diritto dell'UE ma in generale il diritto internazionale: l'interazione tra il rispetto dei diritti umani, in cui rientra anche la libertà personale, e il diritto del mare.

Per quanto riguarda i diritti umani, oltre agli strumenti pattizi che trovano applicazione universalmente³² e regionalmente³³, la dottrina ha ormai riconosciuto la natura consuetudinaria

²⁹ Sul caso Diciotti: Benvenuti, M. (2019). Lo strano caso Diciotti. *Costituzionalismo.it*, 2, 35–115; Cancellaro, F., & Zirulia, S. (2019). Caso Diciotti. *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 gennaio 2019.

³⁰ V. *infra*, par. 3.3.

³¹ Sul caso Open Arms: Vassallo Paleologo, F. (2020). La richiesta di autorizzazione a procedere sul caso Open Arms. *Giustizia Insieme*, 21 febbraio 2020.

³² V. per esempio Nazioni Unite. (1948). Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio [Trattato]; Nazioni Unite. (1965). Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) [Trattato]; Nazioni Unite. (1966). Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) [Trattato]; Nazioni Unite. (1966). Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) [Trattato].

³³ V. per quanto riguarda l'Europa: Consiglio d'Europa. (1950). Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) [Trattato]; Consiglio d'Europa. (1961/1996). Carta sociale europea (rivista 1996) [Trattato]; Consiglio d'Europa. (2011). Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) [Trattato]; Unione Europea. (2000/2009). Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea [Carta]. Per quanto riguarda l'America: Organizzazione degli Stati Americani. (1969). Convenzione americana sui diritti umani (Patto de San José) [Trattato]; Organizzazione degli Stati Americani. (1985). Convenzione interamericana per prevenire e punire la tortura [Trattato]; Organizzazione degli Stati Americani. (1988). Protocollo di San Salvador alla Convenzione americana sui diritti umani in materia di diritti economici, sociali e culturali [Protocollo]. Per quanto riguarda

di un ristretto nucleo di diritti³⁴, direttamente collegati con la dignità umana e i valori morali fondamentali rinvenibili in tutti i sistemi giuridici e sociali, che in quanto tali vincolano gli Stati indipendentemente dal diritto pattizio. Sulla base della prevalente dottrina e giurisprudenza³⁵, questo nucleo di diritti umani riconosciuti dal diritto internazionale consuetudinario sarebbero il diritto alla vita, il diritto alla libertà e sicurezza della persona e il divieto di compere crimini internazionali³⁶.

Il diritto del mare nasce per regolare i rapporti tra Stati nelle acque marine, e inizialmente non prendeva in considerazione gli individui e i loro diritti. La tutela dei diritti umani si sviluppa invece sulla terraferma, presupponendo la presenza degli individui i cui diritti si vogliono tutelare all'interno di una giurisdizione statale. Per quanto ad oggi esistano strumenti di diritto internazionale che riconoscono i diritti umani in mare³⁷, l'effettiva applicazione di questi dipende fondamentalmente dalla giurisdizione degli Stati. La giurisdizione degli Stati in mare, tuttavia, è frammentata sulla base di criteri volti a bilanciare diversi principi del diritto del mare, come la libertà di navigazione, il diritto degli Stati a controllare e sfruttare le proprie acque e la giurisdizione dello Stato della bandiera³⁸. La frammentazione della giurisdizione sulla base di questi principi ha reso molto difficile coordinare questi due sistemi giuridici. I risultati che si sono ottenuti sono spesso il frutto di interpretazioni che estendono al massimo la lettera delle disposizioni.

Nonostante queste difficoltà, almeno in teoria, ormai si ritiene pacifico che i diritti umani si applichino anche in mare, come si evince dalla giurisprudenza di ITLOS³⁹, della CIG⁴⁰ e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU)⁴¹.

Tuttavia, il processo di estensione dei diritti umani alle aree marittime che possa finalmente definire le modalità con cui questi in concreto si applicano in mare si è rivelato pieno di ostacoli

l'Africa: Organizzazione dell'Unità Africana / Unione Africana. (1981). Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli [Trattato]; Organizzazione dell'Unità Africana. (1990). Carta africana sui diritti e il benessere del fanciullo [Trattato]; Unione Africana. (2003). Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne in Africa (Protocollo di Maputo) [Protocollo].

³⁴ V. De Sena, P., & Pustorino Mazzeocchi, P. (2021). Diritto internazionale dei diritti umani. Giappichelli.; Dinh, N. Q., Daillier, P., & Pellet, A. (2002). *Droit international public* (7e éd.). LGDJ; Focarelli, C. (2013). La persona umana nel diritto internazionale. Il Mulino.; Gori, G., & Scovazzi, T. (2013). La tutela internazionale dei diritti umani. Giappichelli; Meron, T. (1989). *Human rights and humanitarian norms as customary law*. Oxford University Press.; Treves, T. (2005). Diritto internazionale: Problemi fondamentali. Giuffrè.; Zanghi, C., & Panella, C. (2019). La protezione internazionale dei diritti dell'uomo. Giappichelli.

³⁵ V. per tutti Conforti, B., & Iovane, M. (2023). Diritto internazionale (12ª ed.). Editoriale Scientifica p. 222.

³⁶ Sono considerati crimini internazionali: il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra.

³⁷ Dichiarazione di Ginevra sui diritti umani in mare.

³⁸ Churchill, R., Lowe, V., & Sander, A. (2022). *The law of the sea* (4ª ed.). Manchester University Press.

³⁹ ITLOS, Sentenza 1º luglio 1999, M/V Saiga (n. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea).

⁴⁰ CIG, 5 febbraio 1970, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgio v. Spagna), parr. 33–34; CIG, 9 aprile 1949, Corfu Channel (Regno Unito v. Albania).

⁴¹ Corte EDU (GC), 29 marzo 2010, Medvedyev e altri c. Francia.

proprio a causa di quella “natura speciale dell’ambiente marino”⁴², che dà forma sia al contenuto che all’applicazione di questo diritto⁴³.

Una prima difficoltà si può evincere dal fatto che ITLOS rimane competente a determinare le sole violazioni di norme previste da UNCLOS, non potendo essere sede dell’applicazione di altri trattati, inclusi quelli sui diritti umani⁴⁴. Non bisogna infatti confondere la questione della giurisdizione di ITLOS⁴⁵ con la legge applicabile dallo stesso, che può essere dedotta anche da altre fonti di diritto internazionale⁴⁶. Questo apre la porta a un problema che riguarda più in generale il diritto internazionale e la sua applicazione, che è interamente legata alla volontà degli Stati membri. Per quanto autorevole sia la giurisprudenza dei grandi tribunali internazionali come ITLOS, la CIG e la Corte EDU, le loro decisioni sono vincolanti solo nei limiti in cui gli Stati hanno, in via preventiva, accettato la loro giurisdizione, principalmente perché sono parte delle convenzioni a tutela delle quali i tribunali sono stati istituiti.

Un’altra questione che indebolisce l’applicazione dei diritti umani in mare riguarda il fatto che se anche ci fosse un sistema di norme che permettesse di determinare con precisione la giurisdizione degli Stati in riferimento all’applicazione dei diritti umani in mare, non è detto che questa giurisdizione venga esercitata dallo Stato, a volte per convenienza, ma spesso anche per tutelare le complesse dinamiche internazionali.

A prescindere da queste considerazioni pratiche, è comunque importante analizzare i progressi che sono stati fatti dalla giurisprudenza internazionale nel campo dei diritti umani in mare.

Dall’analisi della specifica interazione tra i diritti umani e il diritto internazionale del mare, sempre tenendo presente quanto appena sottolineato, emergono quattro punti fondamentali⁴⁷.

In *primis*, ogni volta che le norme del diritto del mare determinano la giurisdizione, di diritto o di fatto, di uno Stato, sia essa territoriale o funzionale, su una determinata nave o zona marittima, viene individuata automaticamente la giurisdizione del medesimo Stato relativamente all’applicazione e al rispetto dei diritti umani.

La giurisdizione di uno Stato si estende alle proprie acque interne⁴⁸, dove viene esercitata in modo pieno, poiché esse fanno parte del territorio nazionale. Anche le navi battenti bandiera straniera, pur avendo diritto di entrare nei porti, sono soggette alla giurisdizione dello Stato del

⁴² Corte EDU (GC), 29 marzo 2010, Medvedyev e altri c. Francia.

⁴³ Lewis, R., & Galani, S. (2025). Addressing the challenges of applying human rights law at sea. *The International and Comparative Law Quarterly*, 74(S1), 305–320.

⁴⁴ Tribunale arbitrale, 4 settembre 2016, *The Duzgit Integrity* (Malta v. São Tomé e Príncipe).

⁴⁵ Artt. 287–288 UNCLOS.

⁴⁶ ITLOS, 10 aprile 2019, *The M/V Norstar Case* (Panama v. Italia), parr. 136–137.

⁴⁷ Celle, P. (2024). *Human rights at sea*. Lezione presso la Summer School on European Union and the Law of the Sea (10^a ed.), Genova.

⁴⁸ Art. 8 UNCLOS.

porto⁴⁹. Tuttavia, essa viene solitamente esercitata solo in casi in cui la nave battente bandiera straniera influenzi o minacci la pace e l'ordine del porto, siano coinvolti interessi vitali dello Stato, venga richiesto dal capitano o dallo Stato della bandiera o si affermi un'offesa che coinvolge un cittadino dello Stato del porto⁵⁰, mentre le questioni che riguardano i diritti umani vengono generalmente lasciate alla giurisdizione dello Stato della bandiera. Più di frequente, infatti, lo Stato del porto usa la propria giurisdizione per impedire l'attracco delle navi e soprattutto lo sbarco di persone.

La giurisdizione dello Stato costiero si estende anche al suo mare territoriale⁵¹, con l'eccezione delle navi che esercitano il diritto di passaggio inoffensivo⁵². Qualora l'inoffensività del passaggio venga meno⁵³, secondo quanto stabilito da UNCLOS, lo Stato costiero ha diritto di intervenire per prevenire o punire la violazione di una legge interna.

La giurisdizione dello Stato costiero è ulteriormente limitata nella zona contigua⁵⁴, dove può soltanto prevenire e punire le violazioni delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari e di immigrazione dentro il suo territorio o mare territoriale. Di regola quindi, in questa zona marittima, la giurisdizione appartiene allo Stato della bandiera.

Nella zona economica esclusiva la giurisdizione dello Stato costiero diventa invece funzionale all'esplorazione, sfruttamento, conservazione e gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche che si trovano in quella zona⁵⁵, lasciando la giurisdizione, in tutti gli altri casi, allo Stato della bandiera, dove essi godono di alcune libertà⁵⁶.

Per quanto riguarda infine l'alto mare⁵⁷, vige la libertà di navigazione, e di conseguenza la giurisdizione degli Stati sarà limitata alle navi battenti la propria bandiera.

Sebbene nel diritto internazionale la giurisdizione venga individuata principalmente su base territoriale, la giurisprudenza ha riconosciuto specifici e limitati casi in cui essa può configurarsi anche come extraterritoriale⁵⁸. Si tratta di una giurisdizione *de facto*, individuata caso per caso, che ricomprende fattispecie in cui, pur non configurandosi alcuna giurisdizione di diritto, un individuo sia sottoposto all'effettivo esercizio di poteri statali.

⁴⁹ Art. 11 UNCLOS.

⁵⁰ Lewis, R., & Galani, S. (2025). Addressing the challenges of applying human rights law at sea. *The International and Comparative Law Quarterly*, 74(S1), 305–320.

⁵¹ Art. 2 UNCLOS.

⁵² Art. 17 UNCLOS.

⁵³ Art. 19 UNCLOS.

⁵⁴ Art. 33 UNCLOS.

⁵⁵ Art. 56 UNCLOS.

⁵⁶ Art. 58 UNCLOS.

⁵⁷ Artt. 87 ss. UNCLOS.

⁵⁸ Müller, A. (2023). *States, human rights, and distant strangers*. Taylor & Francis Group.

Secondo la Corte EDU⁵⁹, la giurisdizione di uno Stato al di fuori del proprio territorio può configurarsi come controllo effettivamente esercitato sull'interessato (*ratione personae*), per atti di agenti diplomatici o consolari in territorio straniero⁶⁰, per atti commessi a bordo di una nave battente bandiera dello Stato in questione o aeromobile immatricolato nello stesso⁶¹, per atti di organi o agenti che in virtù del consenso, dell'invito o dell'assenso del governo locale, assumono tutte o alcune delle prerogative dei pubblici poteri normalmente esercitate da quest'ultimo⁶², per ricorso alla forza da parte di agenti di uno Stato che operano al di fuori del suo territorio⁶³, oppure come controllo effettivamente esercitato sul territorio straniero in questione (*ratione loci*), da parte dello Stato che esercita la propria autorità al di fuori del proprio territorio, attraverso l'occupazione militare, totale o parziale, di un altro Stato, nel contesto di un'occupazione militare⁶⁴ o della creazione di un'entità non riconosciuta dalla comunità internazionale come Stato sovrano, operata con il sostegno militare economico e politico di un altro Stato⁶⁵; o contro lo Stato che subisce le azioni di cui sopra⁶⁶.

Anche la CIG ha riconosciuto in alcuni casi la giurisdizione extraterritoriale degli Stati, anche se con affermazioni più generiche e caute e una casistica più scarna rispetto a quella della Corte EDU⁶⁷.

In secondo luogo, gli Stati, nell'esercizio dei poteri attribuitigli dal diritto del mare, non possono non rispettare i diritti umani che sono riconosciuti a ogni individuo. Come si è già sottolineato, benché UNCLOS non preveda espressamente un richiamo ai diritti umani, contiene delle norme

⁵⁹ Corte EDU. Guida all'articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Consiglio d'Europa.

⁶⁰ Corte EDU (Commissione), 25 settembre 1965, X. c. Germania; X. c. Regno Unito, 15 dicembre 1977; M. c. Danimarca, 14 ottobre 1992.

⁶¹ Corte EDU (Commissione), 26 maggio 1975, Cipro c. Turchia; Corte EDU (GC), 12 dicembre 2001, Banković e altri c. Belgio e altri; Corte EDU (GC), 29 marzo 2010, Medvedyev e altri c. Francia; Corte EDU, 31 maggio 2016, Bakanova c. Lituania; Corte EDU (GC), 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri c. Italia.

⁶² Corte EDU (Commissione), 14 luglio 1977, X. e Y. c. Svizzera; Corte EDU, 26 giugno 1992, Drozd e Janousek c. Francia e Spagna; Corte EDU, 14 maggio 2002, Gentilhomme, Schaff-Benhadi e Zerouki c. Francia.

⁶³ Corte EDU (GC), 12 maggio 2005, Öcalan c. Turchia; Corte EDU, 30 giugno 2009, Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito; Corte EDU (GC), 29 marzo 2010, Medvedyev e altri c. Francia; Corte EDU (GC), 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri c. Italia; Corte EDU (GC), 7 luglio 2011, Al-Skeini e altri c. Regno Unito.

⁶⁴ Corte EDU (GC), 7 luglio 2011, Al-Skeini e altri c. Regno Unito; Corte EDU, Al-Jedda c. Regno Unito; Corte EDU, Hassan c. Regno Unito; Corte EDU, Jaloud c. Paesi Bassi; Corte EDU, Issa e altri c. Turchia.

⁶⁵ Corte EDU (Commissione), 26 maggio 1975, Cipro c. Turchia; Corte EDU, 1996, Loizidou c. Turchia; Corte EDU (GC), 2001, Cipro c. Turchia; Corte EDU (GC), 2012, Güzelyurtlu e altri c. Cipro e Turchia; Corte EDU (GC), Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia; Corte EDU, 15 novembre 2011, Ivanțoc e altri c. Moldavia e Russia; Corte EDU (GC), 2012, Catan e altri c. Repubblica di Moldavia e Russia; Corte EDU (GC), 2016, Mozer c. Repubblica di Moldavia e Russia; Corte EDU, 2015, Chiragov e altri c. Armenia; Corte EDU (GC), 2015, Sargsyan c. Azerbaigian.

⁶⁶ Corte EDU, 15 novembre 2011, Ivanțoc e altri c. Moldavia e Russia; Corte EDU (GC), 2012, Catan e altri c. Repubblica di Moldavia e Russia; Corte EDU (GC), 2016, Mozer c. Repubblica di Moldavia e Russia; Corte EDU (GC), 16 giugno 2015, Sargsyan c. Azerbaigian; Corte EDU (GC), 8 aprile 2004, Assanidzé c. Georgia.

⁶⁷ Dimitrova, S. (2023). Rethinking 'jurisdiction' in international human rights law in rescue operations at sea. *Israel Law Review*, 56(1), 120–139.

che sono dirette a limitare l'esercizio dei poteri statali⁶⁸ proprio per evitare che questi poteri ledano i diritti degli individui. La legittimità delle azioni compiute dagli Stati nel diritto internazionale, quindi, non può dipendere soltanto dal rispetto di norme e procedure legate all'ambiente marino, ma è strettamente legata anche al rispetto dei diritti umani⁶⁹. Questa giurisprudenza ha riguardato principalmente incidenti in mare che coinvolgano una nave battente bandiera straniera, in seguito all'esercizio di poteri statali, in cui la Corte EDU ha ritenuto necessario considerare l'impatto di quelle azioni sul benessere degli individui coinvolti⁷⁰. Inoltre, considerazioni sui diritti umani devono essere effettuate anche per valutare l'urgenza di misure cautelari⁷¹. Peraltro, la legittimità o illegittimità, rispetto ai diritti umani, delle azioni compiute dagli Stati in mare non dipende dalla legittimità delle stesse azioni, rispetto al diritto internazionale: la tutela dei diritti individuali è riconosciuta a prescindere dalla legittimità dell'azione statale nell'ambito del diritto internazionale⁷². Spesso sono anche stati riconosciuti agli individui danni non patrimoniali derivanti da una violazione delle norme UNCLOS⁷³.

Come terzo punto si può affermare che i diritti umani riconosciuti in capo a ogni individuo possono essere esercitati anche in mare⁷⁴, nei limiti stabiliti dalle norme UNCLOS e dal diritto internazionale e umanitario. Questo significa anche che, in caso di violazione in mare di un diritto individuale, chiunque può richiedere un risarcimento⁷⁵. Di conseguenza, se da una violazione di un obbligo previsto da UNCLOS deriva la violazione di un diritto individuale, poiché ITLOS è unicamente competente a giudicare le violazioni di UNCLOS, la violazione del diritto individuale potrà essere lamentata di fronte a un tribunale che sia competente in materia, come per esempio la CIG o la Corte EDU.

Infine, gli Stati devono utilizzare i poteri attribuitigli dal diritto del mare per tutelare i diritti umani all'interno della propria giurisdizione. Questo obbligo si riferisce agli Stati della bandiera, che devono garantire il rispetto dei diritti umani sulla propria nave, ovunque essa si trovi e in qualsiasi attività sia essa coinvolta, agli Stati del porto, che possono verificare il rispetto dei diritti umani sulle navi battenti bandiera straniera che si trovano all'interno del proprio porto, agli Stati costieri, che possono esercitare la propria giurisdizione su una nave

⁶⁸ Artt. 24.2, 44, 73.3, 98, 230.3, 232 UNCLOS.

⁶⁹ ITLOS, Sentenza 1° luglio 1999, *M/V Saiga* (n. 2), parr. 157–159.

⁷⁰ Tribunale arbitrale, Ordinanza 29 aprile 2016, *Enrica Lexie* (Italia v. India).

⁷¹ ITLOS, 6 luglio 2019, *The M/T San Padre Pio Case* (Svizzera v. Nigeria), parr. 129–130.

⁷² Tribunale arbitrale, Ordinanza 29 aprile 2016, *Enrica Lexie* (Italia v. India).

⁷³ Commissione arbitrale mista, 1° novembre 1923, *The Lusitania Cases*.

⁷⁴ Corte EDU, 3 febbraio 2009, *Women on Waves* e altri c. Portogallo; Corte EDU, 4 maggio 2000, *Drieman e altri c. Norvegia*; Tribunale arbitrale, Sentenza 14 agosto 2015, *The Arctic Sunrise* (Paesi Bassi v. Russia).

⁷⁵ Corte EDU, 27 giugno 2023, *Bryan e altri c. Russia*, par. 40.

battente bandiera straniera qualora a bordo di questa si verifici una violazione dei diritti umani, che in quanto tale non potrebbe essere compatibile con il diritto di passaggio inoffensivo. Qualora vi siano navi senza bandiera, nelle operazioni di polizia è comunque necessario rispettare i diritti umani. Inoltre, gli Stati della bandiera dovrebbero, prima di cancellare una nave dal proprio registro, assicurarsi che i diritti delle persone a bordo siano assicurati e protetti. L'obbligo di soccorso nell'ambito del diritto del mare è stato spesso associato al diritto alla vita nell'ambito dei diritti umani. La maggiore estensione di questa associazione è stata espressa dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, in una decisione molto controversa, in cui è stata riconosciuta una violazione da parte dell'Italia dell'obbligo di proteggere il diritto alla vita, in riferimento al naufragio di un'imbarcazione nella regione SAR di Malta, sulla base di uno speciale rapporto di dipendenza instauratosi tra l'Italia e gli individui a bordo dell'imbarcazione, fondato sulla vicinanza tra la stessa imbarcazione e una nave da guerra italiana; vicinanza che secondo il Consiglio avrebbe determinato la giurisdizione dell'Italia nell'applicazione dei diritti umani. Questa decisione, da un lato, è stata oggetto di critiche da parte di chi ha sottolineato che, per individuare la responsabilità di uno Stato per la violazione di un diritto è necessario un qualche tipo di giurisdizione, che in questo caso non sussisteva, poiché tutto il sistema di ricerca e soccorso della Convenzione SAR prescinde dal concetto di giurisdizione. È stato anche sottolineato come la creazione di una presunzione di giurisdizione sulla base della presenza di una nave nella regione SAR di uno Stato potrebbe portare le navi e gli Stati costieri a tenersi lontani da queste per evitare di far scattare la presunzione di responsabilità. Dall'altro però vi è stato chi, pur riconoscendo la natura molto ambiziosa dell'interpretazione offerta dal Consiglio, ha visto un'opportunità per colmare le lacune che da decenni consentono agli Stati di aggirare le responsabilità di cui si sono fatti carico nell'aderire alle Convenzioni nel campo della ricerca e soccorso, a discapito di quelle che, spesso per mancanza di coordinazione o per la scarsa inclinazione degli Stati a far sbarcare le persone ormai soccorse nel proprio porto, diventano le vittime del mare, che si contano nell'ordine delle migliaia.

La Corte EDU si è invece dimostrata più moderata nel dichiarare inammissibile, per mancanza di giurisdizione da parte dell'Italia, una domanda in cui i richiedenti sostenevano che l'Italia avesse giurisdizione su una nave affondata, nonostante si trovasse nella zona SAR libica, sulla base del legame tra Italia e Libia, istituito dagli aiuti che l'Italia fornisce alla guardia costiera libica nella gestione delle migrazioni e che la guardia costiera libica avesse agito su ordine del Centro di Coordinamento e Soccorso in mare di Roma.

3.1.2.5 Il luogo sicuro

Esso è definito dal Regolamento (UE) 656/2014 come *“un luogo in cui si ritiene che le operazioni di soccorso debbano concludersi e in cui la sicurezza per la vita dei sopravvissuti non è minacciata, dove possono essere soddisfatte le necessità umane di base e possono essere definite le modalità di trasporto dei sopravvissuti verso la destinazione successiva o finale tenendo conto della protezione dei loro diritti fondamentali nel rispetto del principio di non respingimento”*.

La lacuna nelle Convenzioni SAR e SOLAS, che non definiscono il luogo sicuro, viene colmata dall' *International maritime organisation* (IMO), che ha adottato nel 2004 le *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, dove viene per la prima volta definito questo concetto⁷⁶, ripreso integralmente nella definizione del Regolamento.

L'IMO specifica che le navi non possono costituire un luogo sicuro a lungo termine e devono essere sollevate dalla responsabilità di occuparsi delle persone a bordo il prima possibile. È necessario, nella scelta del luogo sicuro, tenere conto della situazione concreta, per cui non è sufficiente una valutazione in astratto della sicurezza del Paese, ma bisogna che vengano valutati, tra gli altri, la situazione a bordo, i bisogni medici e la disponibilità del trasporto o di altre unità di soccorso. Quest'affermazione renderebbe incompatibile, come anche è stato affermato dalla giurisprudenza⁷⁷, le liste di cosiddetti Paesi sicuri, che determinano, nell'ambito delle domande di protezione internazionale, una presunzione di sicurezza riguardo la provenienza del migrante. Anche la corte EDU⁷⁸ ha affermato che la presunzione non può mai essere assoluta, ma deve ammettere eccezioni sulla base dell'analisi della situazione specifica del richiedente.

Le linee guida specificano che quando a bordo sono presenti richiedenti asilo e rifugiati, è necessario escludere i luoghi in cui la vita e le libertà di chi ha timore di persecuzione sarebbero minacciate. L'alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) ha condiviso la possibile natura temporanea del luogo sicuro, che può essere sia il porto più vicino in caso di un numero elevato di persone soccorse, sia il successivo porto sulla rotta della nave soccorritrice

⁷⁶ IMO, MSC/Circ.1033 (2002). Guidelines on the treatment of persons rescued at sea. Allegato alla Convenzione SAR del 1979, par. 1.3.2.

⁷⁷ V. Corte di giustizia dell'Unione Europea. (2011). N.S. e a., C-411/10 e C-493/10 (21 dicembre 2011); Corte di giustizia dell'Unione Europea. (2016). Mirza, C-695/15 PPU (17 marzo 2016); Corte di giustizia dell'Unione Europea. (2020). Commissione europea c. Ungheria, C-808/18 (17 dicembre 2020).

⁷⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo. (2011). M.S.S. c. Belgio e Grecia (Ricorso n. 30696/09, 21 gennaio 2011); Corte europea dei diritti dell'uomo. (2019). Ilias e Ahmed c. Ungheria [Grande Camera] (Ricorso n. 47287/15, 21 novembre 2019); Corte europea dei diritti dell'uomo. (2016). F.G. c. Svezia [Grande Camera] (Ricorso n. 43611/11, 23 marzo 2016); Corte europea dei diritti dell'uomo. (2018). J.R. e altri c. Grecia (Ricorso n. 22696/16, 25 gennaio 2018).

se il numero è più basso, ma in ogni caso in presenza di rifugiati deve essere garantita non solo la sicurezza fisica ma anche quella di poter presentare e vedere esaminata la domanda di protezione internazionale.

Nonostante si sia giunti ad avere una definizione di luogo sicuro (benché nella forma delle linee guida, che non sono giuridicamente vincolanti o sotto forma di norme regionali, come accade per il Regolamento 656/2014 che è vincolante solo per gli Stati membri dell'Unione) ci sono ancora molte incertezze sulla sua designazione: nessuno strumento stabilisce come questo debba essere individuato. Da un'analisi della prassi, si possono identificare quattro modalità di individuazione del luogo sicuro⁷⁹.

Uno di questi è la valutazione generale dei Paesi, che sembra essere suggerita dal Regolamento. La valutazione dovrebbe tenere in considerazione l'appartenenza del Paese a sistemi di tutela dei diritti umani, il rispetto dell'obbligo di non refoulement, la garanzia di condizioni materiali adeguate, quando necessario, la possibilità di accesso a sistemi di asilo efficienti, il trattamento di gruppi specifici. Bisogna specificare che anche questa valutazione deve avvenire in concreto, e non sulla base di una mera adesione a convenzioni o accordi che impongono il rispetto dei diritti umani. Molto spesso, ad esempio, l'UE ha stipulato accordi⁸⁰ con Stati terzi per il rimpatrio, Paesi in cui il rispetto dei diritti umani non è riconosciuto, sulla base del fatto che nell'accordo era previsto che in quelle determinate operazioni gli Stati avevano promesso il rispetto dei diritti umani come condizione di accordo con l'UE. È pacifico per esempio che la Libia, nonostante gli accordi ormai pluriennali con l'Italia, sia molto lontana dal soddisfare i requisiti richiesti per lo sbarco in un luogo sicuro, sotto ogni punto di vista. Altri Stati dell'Africa del nord invece sono ritenuti adatti a offrire un luogo sicuro, anche se è sempre necessario considerare le condizioni individuali dei soggetti, in particolare di certe categorie vulnerabili che potrebbero subire discriminazioni nonostante la sicurezza generale dello Stato. Peraltro, l'adesione alla CEDU non costituisce alcuna presunzione di sicurezza del Paese, come ha dimostrato la Grecia nel periodo di maggiore crisi migratoria, non potendo offrire un sistema di accoglienza sicuro.

⁷⁹ Danisi, C. (2021). La nozione di 'place of safety' e l'applicazione di garanzie procedurali a tutela dell'individuo soccorso in mare. *Rivista di Diritto Internazionale*, 104(2), 395–440.

⁸⁰ V. per esempio: Unione Europea. (2007). Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Albania sulla riammissione delle persone in situazione irregolare [Accordo di riammissione]. GU L 124, 17–40; Unione Europea. (2004); Unione Europea. (2004). Accordo tra la Comunità europea e la Regione amministrativa speciale di Macao della Repubblica popolare di Cina sulla riammissione di persone in situazione irregolare [Accordo di riammissione]. GU L 143, 97–111; Unione Europea. (2010). Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica islamica del Pakistan sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare [Accordo di riammissione]. GU L 287, 50–60.

Un altro metodo che è stato preso in considerazione è stata la creazione delle Regional Disembarkation Platforms (RDP)⁸¹. Queste piattaforme sono luoghi che avrebbero garantito la necessità di sbarco in posti diversi a seconda delle singole necessità, e il rispetto dei diritti umani e del principio di non refoulement grazie alla stretta collaborazione con l'UNHCR e l'organizzazione internazionale per le migrazioni. I due obiettivi principali erano infatti quelli di uno sbarco rapido nel rispetto del diritto internazionale e di garantire un processo successivo allo sbarco con il supporto di tutti gli attori coinvolti, inclusi UNHCR e OIM. Questa modalità non è tuttavia mai stata implementata dall'UE, anche a causa della diversità di opinioni tra il consiglio UE che voleva predisporre queste piattaforme unicamente nei Paesi terzi, e l'OIM, che aveva invece considerato di predisporle anche all'interno dell'UE.

La designazione dei luoghi sicuri è avvenuta quindi principalmente sulla base di accordi volontari ad hoc, con i Paesi terzi. Il problema di questo metodo è la mancanza di trasparenza di questi, che impedisce di verificare l'effettivo rispetto del diritto internazionale, umanitario e del mare.

In questo contesto viene molto poco considerato il ruolo che nella decisione potrebbe avere il comandante della nave, sia quando agisce come agente dello Stato sia quando è a capo di una nave privata.

3.2 Condizioni di attraversamento della frontiera

Il diritto dell'Unione distingue tre categorie di soggetti che possono attraversare le frontiere esterne: i titolari della libertà di circolazione, i cittadini di Paesi terzi e infine i richiedenti protezione internazionale. Per ciascuna di queste categorie sussistono diverse condizioni di attraversamento delle frontiere.

Bisogna innanzitutto ricordare che il Codice frontiere Schengen si applica sempre nel rispetto della Carta di Nizza, del diritto internazionale, compresa la Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951, degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non refoulement e dei diritti fondamentali⁸².

Le frontiere possono essere attraversate⁸³ soltanto ai valichi di frontiera, negli orari stabiliti, e l'attraversamento non autorizzato determina sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive che devono essere previste dagli Stati membri nelle loro legislazioni nazionali.

⁸¹ EU Immigration and Asylum Law and Policy. (2018). "Regional disembarkation platforms" and "controlled centres": Lifting the drawbridge, reaching out across the Mediterranean, or going nowhere? EU Migration Law Blog; European Commission. (2018, July 24). Managing migration: Commission expands on disembarkation arrangements and controlled centres.

⁸² Art. 4, Regolamento (UE) 2016/399.

⁸³ Art. 5, Regolamento (UE) 2016/399.

Con il Regolamento (UE) 2024/1717, sulla scia del Patto sulla migrazione e sull'asilo emanato nel 2024, è stato aggiunto al para. 3 dell'art. 5, che in caso di tentativo di attraversamento in massa, violento e non autorizzato delle frontiere da parte di gruppi di migranti, gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per preservare la sicurezza e l'ordine pubblico. Al paragrafo successivo viene inoltre stabilito che, in caso di strumentalizzazione dei migranti, essi possono chiudere temporaneamente specifici valichi di frontiera o limitare gli orari di apertura⁸⁴.

Per i titolari della libertà di circolazione⁸⁵ i controlli consistono nella verifica dell'identità e della cittadinanza e nell'accertamento che essi non costituiscano un pericolo o una minaccia⁸⁶. Per i cittadini di Paesi terzi⁸⁷, relativamente al soggiorno breve⁸⁸, è necessario che siano presenti cinque requisiti per poter attraversare i valichi di frontiera, che non pregiudicano il diritto alla libera circolazione di chi ne è titolare, né i diritti dei rifugiati e dei richiedenti protezione internazionale.

Il primo elemento è il possesso di un documento di viaggio che autorizza il titolare ad attraversare la frontiera, valido almeno tre mesi dopo la data della partenza dal territorio degli Stati membri e che sia stato rilasciato non più di dieci anni prima. Deve poi essere in possesso di un visto⁸⁹ quando richiesto, del permesso di soggiorno o di un visto per soggiorni di lunga durata in corso di validità. È richiesta la giustificazione del soggiorno e la prova dei mezzi di sussistenza necessari sia per la durata del soggiorno sia per il ritorno nel Paese di origine o

⁸⁴ Questa modifica è stata effettuata per adeguare il Codice frontiere Schengen alle disposizioni introdotte dal Patto sulla migrazione e sull'asilo con il Regolamento (UE) 2024/1359, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo. Le "situazioni di crisi" sono appunto il tentativo di attraversamento in massa e la strumentalizzazione dei migranti, che vengono definite rispettivamente come "una situazione eccezionale di arrivi in massa di cittadini di Paesi terzi o di apolidi in uno Stato membro via terra, aria o mare, incluse persone che sono state sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, le cui entità e natura, tenuto conto, tra l'altro, della popolazione, del PIL e delle specificità geografiche dello Stato membro, comprese le dimensioni del suo territorio, rendono inefficace, anche in conseguenza di una situazione a livello locale o regionale, i ben preparati sistemi di asilo, di accoglienza, compresi i servizi di protezione dei minori, o di rimpatrio dello Stato membro, al punto che potrebbero esservi gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo" e "una situazione di strumentalizzazione in cui un Paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di Paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro, e laddove tali azioni possano mettere a repentaglio funzioni essenziali di uno Stato membro, ivi incluso il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale"; mentre le situazioni di "forza maggiore" sono "le circostanze anormali e imprevedibili che sfuggono al controllo dello Stato membro, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante il ricorso a tutta la dovuta diligenza, che impediscono a tale Stato membro di adempiere agli obblighi di cui ai regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1348" all'art. 1, para. 4, lettera a) e b); para. 5.

⁸⁵ I titolari della libertà di circolazione sono i cittadini dell'UE (art. 20 TFUE) e i cittadini di Stati terzi familiari di cittadini dell'UE o titolari di diritti di circolazione equivalenti (art. 2, n. 5), Codice frontiere Schengen).

⁸⁶ V. supra, par. 3.1.1.

⁸⁷ Art. 6, Regolamento (UE) 2016/399.

⁸⁸ Non più di 90 giorni in un periodo di 180 giorni.

⁸⁹ Amadeo, S., et al. (2022). Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea (2^a ed., cap. I, par. 3). Giappichelli.

transito verso un Paese terzo. Lo straniero non deve poi essere segnalato nel SIS ai fini della non ammissione né essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, in particolare non deve essere segnalato nelle banche dati nazionali ai fini della non ammissione. Deve inoltre fornire i dati biometrici quando richiesti.

Sono poi previste delle deroghe a queste condizioni uniformi di ingresso dei cittadini di Paesi terzi, che possono essere attivate dagli Stati membri in determinati casi.⁹⁰

I cittadini dei Paesi terzi che non rispettano le condizioni appena elencate devono essere respinti⁹¹, con provvedimento motivato, che può essere impugnato con i rimedi che sono previsti dal Paese ospitante.

Essi devono anche essere informati sui punti di contatto in grado di fornire informazioni sui rappresentanti competenti in grado di agire per conto del cittadino del Paese terzo a norma della legislazione nazionale. L'impugnazione non determina tuttavia la sospensione degli effetti del provvedimento di respingimento.

Se all'esito del ricorso il respingimento risulta infondato, il cittadino del Paese terzo ha diritto a un indennizzo, sempre secondo quanto previsto dalle norme nazionali, nonché alla rettifica dei dati inseriti nell'EES e/o il timbro di ingresso annullato e tutti gli altri annullamenti o aggiunte effettuati.

I rimpatri sono disciplinati dall'allegato V, che al punto 2 richiama l'art. 26 CAAS e la Direttiva (CE) 51/2001, i quali prevedono tra le altre cose che quando l'arrivo avviene attraverso un vettore, esso riprenda in carico le persone trasportate a cui sia stato negato l'ingresso⁹². Infatti, il vettore che trasporti persone attraverso una frontiera esterna dell'UE ha l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per assicurarsi che queste siano in possesso dei requisiti necessari per l'ingresso. In seguito a un provvedimento di respingimento lo Stato coinvolto ordina quindi al vettore di riportare il cittadino nel Paese terzo dal quale è stato trasportato o nel Paese terzo che ha rilasciato il documento che consente di attraversare la frontiera, o in qualsiasi altro Paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione o comunque di trovare il modo di ricondurlo facendosi carico delle spese di soggiorno e di riconduzione. Gli Stati membri devono peraltro prevedere delle sanzioni dissuasive, efficaci e proporzionate ai vettori che hanno violato l'obbligo.

⁹⁰ Art. 6, par. 5, Regolamento (UE) 2016/399.

⁹¹ Art. 14, Regolamento (UE) 2016/399.

⁹² Punto 2, Allegato V, Regolamento (UE) 2016/399.

L'obbligo di respingimento va distinto dall'obbligo di allontanamento o rimpatrio, che sorge in capo alle autorità di uno Stato che si trovino di fronte a un cittadino di un Paese terzo, già nel territorio dello stesso, che non soddisfa le condizioni di ingresso. Il Regolamento 2008/115 stabilisce, in questo caso, che, trovandosi il cittadino in condizioni di soggiorno irregolare sul territorio degli Stati membri, deve essere allontanato o rimpatriato⁹³.

Per quanto riguarda invece i richiedenti protezione internazionale, il loro ingresso richiede di coordinare la disciplina appena descritta con il nuovo Patto sulla migrazione e sull'asilo, che verrà analizzato in seguito.

3.3 Il ruolo di Frontex alle frontiere marittime

Come si è accennato, dal 2016 Frontex è diventata la Guardia di frontiera e costiera europea. Relativamente alle frontiere marittime, essa ha competenza nel controllo di frontiera⁹⁴ e nelle operazioni di ricerca e soccorso⁹⁵.

Uno strumento fondamentale di cui è stata fornita Frontex è EUROSUR, il sistema per lo scambio di informazioni e la cooperazione, operativo all'interno di Frontex, per migliorare la conoscenza situazionale⁹⁶ e aumentare la capacità di reazione ai fini della gestione delle frontiere⁹⁷. Esso è utilizzato nello specifico per le verifiche di frontiera ai valichi e per la sorveglianza delle frontiere marittime, che includono attività di monitoraggio, individuazione, identificazione, localizzazione, prevenzione e intercettazione degli attraversamenti non autorizzati, al fine di individuare prevenire e combattere l'immigrazione illegale e la criminalità transfrontaliera e contribuire a garantire la protezione e la salvezza della vita dei migranti. Questo sistema funziona attraverso dei quadri situazionali⁹⁸ nazionali, il cui contenuto⁹⁹ comprende tre livelli di informazioni: un livello eventi, che contiene gli eventi e gli episodi verificatisi alle frontiere, un livello di operazioni, e uno di analisi, che contiene informazioni utili principalmente ad attribuire i livelli di impatto alle sezioni di frontiera esterna. Questi

⁹³ V. *infra* 4.

⁹⁴ V. *supra* 3.1; art. 3 (1), lett. b) Regolamento 2019/1896.

⁹⁵ V. *supra* 3.1.2.3.

⁹⁶ Ex art. 2, n. 7): “la capacità di monitorare, individuare, identificare, localizzare e comprendere le attività transfrontaliere illegali allo scopo di trovare fondati motivi per misure di reazione, combinando nuove informazioni alle conoscenze già acquisite, ed essere maggiormente in grado di ridurre le perdite di vite di migranti alle frontiere esterne, lungo le stesse o in loro prossimità”.

⁹⁷ Art. 18 Regolamento 2019/1896.

⁹⁸ Ex art. 2 (1), n. 7) Regolamento 2019/1896: “un'aggregazione di informazioni e dati georeferenziati quasi in tempo reale trasmessi da varie autorità, sensori, piattaforme e altre fonti mediante canali di comunicazione e informazione sicuri, che possono essere trattati e visualizzati in modo selettivo ed essere condivisi con altre autorità pertinenti allo scopo di ottenere una conoscenza situazionale e sostenere la capacità di reazione alle frontiere esterne, lungo le stesse o in loro prossimità e nella zona pre-frontaliera”.

⁹⁹ Art. 24 Regolamento 2019/1896.

vengono redatti dai centri nazionali di coordinamento e confluiscono poi nel quadro situazionale europeo¹⁰⁰, insieme ad altre informazioni rilevanti. L'art. 28 stabilisce poi le modalità con cui vengono acquisite le informazioni dai servizi EUROSUR per la fusione dei dati, che servono per fornire ai centri nazionali di coordinamento e alla Commissione informazioni sulle frontiere esterne e sulla zona pre-frontaliera: comprendono per esempio il monitoraggio selettivo di porti e coste di un Paese terzo che risulta essere un punto di imbarco o transito di imbarcazioni o altri mezzi usati per l'immigrazione illegale o la criminalità transfrontaliera, o la localizzazione in alto mare di imbarcazioni usate o che si sospetta siano usate per l'immigrazione illegale o la criminalità transfrontaliera anche nel caso di persone in pericolo in mare, allo scopo di trasmettere tali informazioni alle pertinenti autorità competenti ai fini delle operazioni di ricerca e soccorso. Ogni Stato divide poi le proprie frontiere esterne in sezioni, a ciascuna delle quali viene attribuito un livello di impatto sulla base dell'analisi del rischio e una valutazione di vulnerabilità, da parte di Frontex, d'accordo con lo Stato membro¹⁰¹.

Tra le attività più significative¹⁰² che possono essere effettuate da Frontex ci sono il coordinamento di operazioni congiunte con altri Stati membri o di attività per gli Stati membri e i Paesi terzi, l'organizzazione di interventi rapidi, l'impiego del corpo permanente per le squadre di sostegno per la gestione della migrazione anche nei punti di crisi, l'assistenza tecnica e operativa nelle operazioni di ricerca e soccorso e le operazioni di rimpatrio.

Nel suo ruolo di guardia costiera coopera¹⁰³ anche, attraverso un accordo di lavoro, con l'Agenzia europea di controllo della Pesca (EFCA) e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), per sostenere le autorità nazionali che svolgono funzioni di guardia costiera nel rispetto dei propri mandati, principalmente attraverso la condivisione di informazioni, servizi di sorveglianza e comunicazione, l'elaborazione di orientamenti, raccomandazioni e migliori prassi per potenziare le capacità e la realizzazione di operazioni multifunzionali attraverso la condivisione di risorse.

Frontex può cooperare anche con i Paesi terzi¹⁰⁴ nell'ambito della gestione integrata delle frontiere e della politica in materia di migrazione: in particolare fornisce assistenza tecnica e operativa¹⁰⁵ ai Paesi terzi in materia di azione esterna, nel rispetto del diritto dell'UE, anche

¹⁰⁰ Art. 26 Regolamento 2019/1896.

¹⁰¹ Art. 30 e 34 Regolamento 2019/1896.

¹⁰² Art. 36 ss Regolamento 2019/1896.

¹⁰³ Art. 76 Regolamento 2019/1896.

¹⁰⁴ Art. 71 e 73 Regolamento 2019/1896.

¹⁰⁵ Art. 74 Regolamento 2019/1896.

quando la cooperazione avviene nel territorio di questi. Se la cooperazione richiede l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente in un Paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'Unione conclude un accordo sullo status, che regola tutti gli aspetti necessari all'esecuzione delle attività¹⁰⁶.

Il fatto che un'agenzia europea come Frontex sia autorizzata ad operare e abbia un mandato extraterritoriale, dovrebbe semplificare il criterio di collegamento che permetterebbe l'applicazione dei diritti riconosciuti all'interno dell'Unione anche al di fuori del suo territorio, come peraltro dimostra il Regolamento (UE) 656/2014, che obbliga l'agenzia all'applicazione e al rispetto dei diritti fondamentali tutelati dall'UE, istituendo anche meccanismi di controllo e monitoraggio di questi e di responsabilità in caso di violazione, e il costante riferimento del Regolamento 2019/1896 al rispetto del diritto dell'UE, ai diritti fondamentali, al principio di non respingimento e alla salvaguardia della vita in mare, in ogni attività, accordo e ambito di operazione di Frontex.

Dal 2013, peraltro, essa ha a disposizione il Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR), che utilizza tutta una serie di tecnologie di sorveglianza come satelliti, droni, aerei e sorveglianza via mare, che hanno notevolmente migliorato la "visibilità" degli arrivi e di conseguenza dovrebbero garantire una migliore capacità di intervento da parte di Frontex e delle guardie costiere nazionali.

Nonostante ciò, i naufragi lungo le frontiere marittime continuano a causare migliaia di vittime ogni anno¹⁰⁷. Queste tecnologie sono spesso utilizzate, invece che per rendere più effettivi gli interventi di *search and rescue*, per anticipare l'intercettazione di navi che trasportano migranti irregolari. In questo modo le autorità europee sono in grado di allertare le guardie costiere degli Stati terzi che intervengono prima che le imbarcazioni arrivino nella zona SAR degli Stati membri, in modo che le persone intercettate vengano riportate sulle coste di partenza e gestite secondo gli accordi con tali Paesi, liberando le autorità europee dall'onere di dover applicare i diritti umani e il principio di non refoulement. Oltre a prevenire gli arrivi, la presenza di queste tecnologie permette alle autorità costiere di influire a distanza, con le proprie decisioni, sugli individui che si trovano in mare, senza che vi sia alcun tipo di contatto tra essi e le autorità costiere, eludendo i criteri di valutazione della presenza di giurisdizione elaborati dalle corti internazionali, in particolare dalla Corte EDU. In questo contesto la già citata decisione del

¹⁰⁶ In particolare, l'accordo sullo status stabilisce l'ambito dell'operazione, disposizioni in materia di responsabilità civile e penale e i compiti e le competenze dei membri delle squadre, le misure relative all'istituzione di un ufficio antenna e le misure concrete relative al rispetto dei diritti fondamentali.

¹⁰⁷ D'Amico, A., & Cattaneo, C. (2023). I diritti annegati. I morti senza nome del Mediterraneo. Franco Angeli.

Consiglio sui diritti umani del 2022¹⁰⁸ sembra adottare l'unico approccio in grado di colmare i vuoti di tutela dei diritti umani che si verificano in mare a causa della difficoltà di individuare la giurisdizione degli Stati.

Un'altra criticità riguarda gli accordi con i Paesi terzi. L'art 72 recita: "Gli accordi bilaterali e multilaterali e altre modalità (...) sono conformi al diritto dell'Unione e internazionale in materia di diritti fondamentali e protezione internazionale, inclusa la Carta, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e il relativo protocollo del 1967, e, in particolare, il principio di non respingimento. Nell'attuare tali accordi e modalità, gli Stati membri valutano con cadenza periodica la situazione generale nel Paese terzo e ne tengono conto, anche alla luce dell'articolo 8 (ciclo politico strategico)". L'esempio più problematico è quello della Libia: da tempo ormai, dottrina¹⁰⁹, giurisprudenza¹¹⁰, ONG¹¹¹, Country of Origin Informations (COI)¹¹², inchieste giornalistiche¹¹³ e testimonianze dirette dei migranti denunciano la violazione sistematica dei diritti fondamentali dei migranti in Libia.

Questi accordi prevedono principalmente il finanziamento e la formazione della guardia costiera libica, affinché essa abbia i mezzi e le capacità di pattugliare la sua regione SAR e impedire le partenze dalle proprie coste o intercettare imbarcazioni prima che entrino nella regione SAR italiana o maltese, con lo stesso risultato di cui si è detto sopra.

¹⁰⁸ V. 2.1.

¹⁰⁹ Veglio, M. (a cura di). (2018). L'attualità del male. La Libia dei lager è verità processuale. Torino.

¹¹⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo. (2012, 23 febbraio). Hirsi Jamaa e altri c. Italia (Ricorso n. 27765/09) [Grande Camera]; Corte europea dei diritti dell'uomo. (2015, 30 giugno). A.S. c. Svizzera (Ricorso n. 39350/13); Corte europea dei diritti dell'uomo. (2021). J.A. e altri c. Italia (Ricorso n. 21329/18); Corte europea dei diritti dell'uomo. (s.d.). S.S. e altri c. Italia (Ricorso n. 21660/18).

¹¹¹ Human Rights Watch. (2019). No escape from hell: EU policies contribute to abuse of migrants in Libya. HRW; UNHCR. (2021). Desperate journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders. Sezioni su Libia/detenzione; Amnesty International. (2020). Libya: 'Between life and death': Refugees and migrants trapped in Libya's cycle of abuse. Amnesty.

¹¹² Human Rights Watch. (2026, February 4). World Report 2026: Libya.

¹¹³ The Local. (2018, March 14). Migrant rescued at sea dies hours after arriving in Italy.

3.4 La procedura di screening introdotta dal Regolamento (UE) 2024/1356

Il Codice frontiere Schengen disciplina le fasi di controllo delle frontiere che sono state esaminate, prevedendo due possibili esiti di questi controlli: il soddisfacimento delle condizioni di ingresso da parte di chi vuole attraversare le frontiere Schengen, il cui ingresso viene quindi consentito, oppure il mancato soddisfacimento, che determina l'adozione della procedura di rimpatrio¹.

Il codice si riferisce soltanto alle verifiche che avvengono ai valichi di frontiera, che sono gli unici punti in cui questa può essere attraversata, ma esistono delle situazioni intermedie che non vengono tenute in considerazione, che vengono invece disciplinate dal Regolamento (UE) 2024/1356 e sono riconducibili all'attraversamento non autorizzato della frontiera.

Pur essendo inserito all'interno del Patto sulla migrazione e sull'asilo (per una panoramica del quale cfr. il capitolo successivo), questo Regolamento si inserisce nell'acquis di Schengen, in quanto strumento che regola la gestione delle frontiere esterne e non il tema dell'asilo, e di conseguenza applicabile oltre agli Stati membri, con l'esclusione di Irlanda e Danimarca, a Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein.

Il Regolamento recepisce il cosiddetto approccio *hotspot*², che emerse, nel caso italiano, nella prassi degli anni Novanta in riferimento alla “crisi migratoria albanese”, trasformando quelle che avrebbero dovuto essere misure emergenziali, e quindi usate temporaneamente per la durata della crisi, in norme utilizzate per armonizzare il sistema di gestione delle frontiere e della migrazione europee³. Molti in dottrina⁴ hanno evidenziato le analogie con questo approccio che era già stato istituzionalizzato nel 2015 dall'Agenda europea sulla migrazione, da cui peraltro il Patto sulla migrazione e sull'asilo dichiara esplicitamente di provenire. Un'analisi della gestione delle frontiere italiane dal 1995 ad oggi può servire da prova della continuità di questo approccio, che non è mai davvero stato abbandonato⁵. I principali elementi di continuità sono

¹ Direttiva (CE) 2008/115.

² Rondine, F. (2024). Il Regolamento sugli accertamenti pre-ingresso. Quaderni AISDUE, Fascicolo speciale n. 4/2024; Cancellaro, F. (2019). Dagli hotspot ai porti chiusi. *Diritto Penale Contemporaneo*, 3, 428–444; Cassibba, F. (2017). Il 'trattenimento' del migrante irregolare nei 'punti di crisi'. *Questione Giustizia*; Benvenuti, M. (2018). Gli hotspot come chimera. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 1–37.

³ Cosiddetta «crisification»: Moreno-Lax, V. (2023). The 'crisification' of migration law. *Queen Mary Law Research Paper*, 403, p. 2 ss.; Marin, L. (2024). La fuga dal diritto nel contesto del controllo delle migrazioni. *Giudicedonna.it*, 1.

⁴ Jakulevičienė, L. (2020, 27 giugno). Re-decoration of existing practices? *EU Migration Law Blog*; Jakulevičienė, L. (2022). Pre-screening at the border in the asylum and migration pact. In D. Thym (A cura di), op. cit., p. 81 ss.; Campesi, G. (2020). Normalising the hotspot approach. In S. Carrera et al. (A cura di), *Twenty-year anniversary of the Tampere programme* (pp. 93 ss.). EUI.

⁵ Rondine, F. (2024). Il Regolamento sugli accertamenti pre-ingresso. Quaderni AISDUE, Fascicolo speciale n. 4/2024.

rappresentati dall'istituzionalizzazione di procedure che spianano le differenze tra migranti in generale e richiedenti protezione internazionale e la previsione di una restrizione della libertà di circolazione del soggetto, che pur non essendo di per sé illegittima, rimane molto incerta nella disciplina e in quanto tale suscettibile di pratiche contrarie al diritto e alla giurisprudenza europei.

Peraltro, se guardato nella prospettiva del più ampio Patto sulla migrazione e sull'asilo, questo Regolamento contribuisce a creare una “procedura integrata di frontiera”, come era già stato annunciato dalla Commissione⁶, che di fatto mantiene sempre il cittadino dello Stato terzo alla frontiera, a partire dalla procedura di *screening*, passando per la procedura di protezione internazionale che in alcuni casi può avvenire alla frontiera⁷, fino ad arrivare al rimpatrio alla frontiera⁸.

Il Regolamento (UE) 2024/1356 istituisce due diverse tipologie di *screening*: una si applica a tutti i cittadini di Paesi terzi che non soddisfino le condizioni di ingresso⁹ e che alternativamente siano rintracciati nell'attraversamento di una frontiera esterna via mare, terra o aria, siano sbarcati sul territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso, abbiano fatto domanda di protezione internazionale alla frontiera o siano stati autorizzati ad entrare nel territorio di uno Stato membro per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali secondo quanto disposto dall'art 6, para. 5, lett. c) del Codice frontiere Schengen (accertamenti alla frontiera esterna¹⁰); l'altra è invece prevista per i cittadini di Paesi terzi che soggiornano illegalmente in uno Stato membro¹¹ (accertamenti all'interno del territorio).

Gli accertamenti alla frontiera esterna devono essere effettuati in qualsiasi luogo adeguato e opportuno, designato da ciascuno Stato membro, che si trova generalmente presso le frontiere esterne o sul territorio dello stesso¹², entro sette giorni da quando il cittadino del Paese terzo viene rintracciato, sbarcato o da quando si presenta al valico di frontiera. Durante gli accertamenti deve rimanere a disposizione delle autorità competenti per prevenire il rischio di fuga e le potenziali minacce alla sicurezza interna o alla salute pubblica, e non è autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato membro¹³. Il Regolamento precisa che nel momento in cui

⁶ Commissione europea. (2020, 23 settembre). Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM (2020) 609 final, p. 4.

⁷ Regolamento (UE) 2024/1348.

⁸ Regolamento (UE) 2024/1349.

⁹ Art. 6, Regolamento (UE) 2016/399.

¹⁰ Art. 5, Regolamento (UE) 2024/1356.

¹¹ Art. 1, Regolamento (UE) 2024/1356.

¹² Art. 8, par. 1, Regolamento (UE) 2024/1356.

¹³ Art. 6, Regolamento (UE) 2024/1356.

vengano riscontrati i requisiti d'ingresso, anche durante la procedura di *screening*, o qualora i cittadini esaminati lascino lo Stato membro in cui si trovano per tornare nel Paese di origine, nel Paese di residenza o comunque in un Paese terzo, gli accertamenti terminano¹⁴.

Per quanto riguarda invece gli accertamenti all'interno del territorio¹⁵, essi sono effettuati nel territorio di uno Stato membro appunto, se il cittadino dello Stato terzo ha attraversato illegalmente la frontiera e se non è ancora stato sottoposto ad alcun accertamento in uno Stato membro. Anche in questo caso deve rimanere a disposizione delle autorità per la durata degli accertamenti per evitare il pericolo di fuga e le minacce alla sicurezza interna. Per questo gli accertamenti devono avvenire in un luogo adeguato e opportuno che viene indicato da ciascuno Stato nel proprio territorio¹⁶, entro tre giorni da quando viene rintracciato.¹⁷

Gli accertamenti consistono in un controllo preliminare sullo stato di salute e sulla vulnerabilità¹⁸, nell'identificazione o verifica dell'identità¹⁹, nella registrazione dei dati biometrici²⁰, in un controllo di sicurezza²¹, nella compilazione del modulo consuntivo²², dove verranno registrate tutte le informazioni raccolte dalle autorità nel corso degli accertamenti, e nell'indirizzamento alla procedura adeguata, in conformità con le norme di riferimento²³.

Nel caso in cui venga disposto il trattenimento, si applicano le norme ad esso relative, contenute nella Direttiva (CE) 2008/115 (Direttiva rimpatri). Questo rinvio sottintende che il trattenimento può essere disposto soltanto nei confronti di chi non richiede la protezione internazionale.

Il rispetto dei diritti fondamentali è garantito dal richiamo che viene fatto dall'art. 3 del Regolamento al diritto unionale, alla Carta di Nizza, al diritto internazionale, con particolare riferimento alla Convenzione sullo status dei rifugiati, alla protezione internazionale e al principio di non respingimento, nonché ai diritti fondamentali. Durante gli accertamenti devono peraltro essere garantite condizioni di vita che permettano il sostentamento, tutelino la salute fisica e mentale e rispettino i diritti conformemente alla carta²⁴.

¹⁴ Art. 5, par. 3, Regolamento (UE) 2024/1356.

¹⁵ Art. 6, Regolamento (UE) 2024/1356.

¹⁶ Art. 8, par. 2, Regolamento (UE) 2024/1356.

¹⁷ Art. 8, par. 9, Regolamento (UE) 2024/1356.

¹⁸ Art. 12, Regolamento (UE) 2024/1356.

¹⁹ Art. 14, Regolamento (UE) 2024/1356.

²⁰ Raccolti attraverso l'utilizzo delle banche dati SIS ed EURODAC.

²¹ Art. 15, Regolamento (UE) 2024/1356.

²² Art. 17, Regolamento (UE) 2024/1356.

²³ Art. 8, par. 5, Regolamento (UE) 2024/1356.

²⁴ Art. 8, par. 8, Regolamento (UE) 2024/1356.

Gli Stati membri devono prevedere norme finalizzate a indagare su casi di violazione dei diritti fondamentali durante gli accertamenti e se necessario procedere per via civile o penale secondo le norme nazionali.

Il Regolamento istituisce inoltre il meccanismo di monitoraggio indipendente (MMI)²⁵, sulla base degli orientamenti generali elaborati dall'Agenzia per i diritti fondamentali. Esso ha il compito di monitorare il rispetto del diritto dell'Unione e del diritto internazionale e garantisce che le accuse comprovate di violazione dei diritti fondamentali siano indagate e ne siano monitorati i progressi. Il MMI ha come oggetto tutte le attività in attuazione del presente Regolamento e ha il potere di effettuare raccomandazioni annuali agli Stati membri.

Si tratta di un meccanismo la cui indipendenza deve essere garantita dagli Stati e che deve essere dotato di mezzi finanziari adeguati da parte degli stessi. Ad esso partecipano i difensori civici nazionali e le istituzioni nazionali per i diritti umani, che possono svolgere compiti al suo interno. Possono essere coinvolte anche organizzazioni internazionali e non governative e organismi pubblici indipendenti.

Le verifiche da parte del MMI devono essere effettuate a campione e casualmente, senza preavviso, e gli Stati devono garantire l'accesso a tutti i luoghi, persone e documenti necessari per adempiere ai propri obblighi.

Sono fatti salvi gli altri meccanismi di monitoraggio²⁶ dei diritti fondamentali.

I cittadini degli Stati terzi soggetti agli accertamenti hanno degli obblighi, per cui sono tenuti a fornire le proprie generalità e dati biometrici a norma del Regolamento (UE) 2024/1358 (Eurodac), e dei diritti di informazione²⁷. Queste ultime devono essere fornite in una lingua che il cittadino comprende o che si suppone ragionevolmente possa comprendere, per iscritto e se necessario oralmente anche attraverso servizi di interpretazione. Anche i minori hanno diritto a ricevere queste informazioni, in maniera adatta a loro, alla loro età e con il coinvolgimento del rappresentante o della persona formata per salvaguardare l'interesse superiore e il benessere generale del minore. Le autorità possono inoltre ricorrere alla mediazione culturale per agevolare l'accesso alla procedura di protezione internazionale. Queste informazioni possono

²⁵ Art. 10, Regolamento (UE) 2024/1356.

²⁶ Il meccanismo di monitoraggio dell'applicazione del sistema europeo comune di asilo di cui all'art. 14, Regolamento (UE) 2021/2303; gli osservatori dei diritti fondamentali di cui all'art. 80, Regolamento (UE) 2019/1896.

²⁷ Gli interessati sono informati delle finalità della procedura di accertamento; del diritto di presentare domanda di protezione internazionale; dei loro diritti e obblighi durante gli accertamenti; dei diritti in materia di protezione dei dati ai sensi del Regolamento (UE) 2016/679; delle norme sulle condizioni d'ingresso ai sensi del Regolamento (UE) 2016/399; dell'obbligo di rimpatrio ai sensi della Direttiva 2008/115/CE; delle condizioni di partecipazione alla ricollocazione ai sensi dell'art. 67, Regolamento (UE) 2024/1351.

anche essere fornite dalle organizzazioni pertinenti, previa autorizzazione da parte degli Stati membri.

Al termine degli accertamenti²⁸ possono esserci tre diversi esiti: i cittadini che hanno attraversato la frontiera esterna in modo non autorizzato o sono sbarcati in seguito a un'operazione di ricerca e soccorso e non rispettano i requisiti di ingresso²⁹ o coloro che soggiornano illegalmente nel territorio degli Stati membri³⁰, che non abbiano fatto domanda di protezione internazionale vengono indirizzati alle procedure di rimpatrio.

Coloro che invece hanno fatto domanda di protezione internazionale³¹ o che devono essere ricollocati³², vengono indirizzati alle autorità competenti per la registrazione della domanda o per il ricollocamento.

In questo contesto viene trasmesso alle autorità competenti per le fasi successive il modulo consuntivo, che, come si è detto, contiene tutte le informazioni³³ che sono state raccolte durante gli accertamenti, e che verranno riesaminate in sede amministrativa e giudiziaria ai fini della procedura di rimpatrio o di asilo. Prima che vengano trasmesse è data la possibilità alla persona interessata di indicare che le informazioni sono inesatte, in modo che l'obiezione venga inserita nel modulo.

Come si è detto, viene fatta, ai fini degli accertamenti, un'equiparazione tra i richiedenti protezione internazionale e i migranti irregolari, che viene spesso criticata³⁴. La categoria dei richiedenti protezione internazionale, infatti, è stata individuata ormai pacificamente dalla giurisprudenza della Corte EDU³⁵ come una categoria di migranti particolarmente vulnerabile e meritevole di tutela, che non va confusa con quella dei migranti in generale. Allo stesso modo il diritto dell'UE tutela la categoria dei richiedenti ancora prima della presentazione formale della domanda, e cioè dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale: essi sono titolari di diritti molto simili a quelli che vengono garantiti ai beneficiari della protezione internazionale. A tal fine il Codice frontiere Schengen subordina il soddisfacimento delle condizioni di ingresso ai *“motivi umanitari o di interesse nazionale”* nonché agli obblighi internazionali³⁶. Questa disposizione consente (almeno finché non entrerà

²⁸ Art. 18, Regolamento (UE) 2024/1356.

²⁹ Art. 5, par. 1, Regolamento (UE) 2024/1356.

³⁰ Art. 7, Regolamento (UE) 2024/1356.

³¹ Sia i soggetti di cui all'art. 5, par. 1, che quelli di cui all'art. 7, Regolamento (UE) 2024/1356.

³² V. *infra*, cap. 4.

³³ Art. 17, Regolamento (UE) 2024/1356.

³⁴ Rondine, F. (2024). Il Regolamento sugli accertamenti pre-ingresso. Quaderni AISDUE, Fascicolo speciale n. 4/2024; Jakulevičienė, L. (2020). Re-decoration of existing practices? EU Migration Law Blog.

³⁵ Corte EDU, M.S.S. c. Belgio e Grecia; Corte EDU (GC), Tarakhel c. Svizzera; Corte EDU, A.S. c. Svizzera.

³⁶ Art. 6, par. 5, lett. c), Regolamento (UE) 2016/399.

in vigore il Regolamento in esame) ai richiedenti protezione internazionale che non rispettano le condizioni di ingresso dell'area Schengen di essere comunque ammessi nel territorio degli Stati membri ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale. Tuttavia, con l'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2024/1356, i richiedenti protezione internazionale che non soddisfano le condizioni di ingresso devono essere oggetto degli accertamenti alla frontiera, e, come disposto dall'art. 6 dello stesso, pur trovandosi fisicamente sul territorio dello Stato membro non vi avranno accesso. Questa condizione, la cosiddetta *fiction of non-entry*, peraltro si prolunga anche per la procedura di frontiera prevista in alcuni casi per l'esame della domanda di protezione internazionale o per quella di rimpatrio alla frontiera, in linea con quanto già accennato relativamente alla procedura integrata di frontiera voluta dalla Commissione.

L'art 6 del Codice frontiere Schengen discende dall'art 31 della Convenzione sullo status dei rifugiati, che impone il divieto di applicare a questi e ai richiedenti³⁷ restrizioni alla libertà di circolazione anche quando entrano in un Paese terzo in modo non autorizzato. Lo stesso prevede tuttavia un'eccezione, per cui sono fatte salve le restrizioni che siano necessarie e solo finché il loro status non venga regolarizzato o gli interessati non ottengano l'ammissione in un altro Stato. Di conseguenza si può affermare che una restrizione della libertà di circolazione ai fini degli accertamenti del presente Regolamento, necessaria per garantire la gestione integrata delle frontiere, se effettuata nei limiti di tempo prescritti, nel rispetto dei diritti del richiedente, può considerarsi legittima, come già sostenuto dalla CIG relativamente alla conformità del trattenimento ai fini dell'identificazione del richiedente con l'art. 6 della Carta di Nizza³⁸.

Il Regolamento lascia spazio alla legislazione nazionale per quanto concerne le forme in cui chi deve essere sottoposto agli accertamenti deve rimanere nella disponibilità delle autorità, prevedendo comunque la possibilità di applicare il trattenimento, in conformità con la Direttiva (CE) 2008/115, per coloro che non hanno chiesto la protezione internazionale, e in conformità con la Direttiva (UE) 2024/1346 (Direttiva accoglienza), per coloro che hanno manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale³⁹. Benché il trattenimento sia individuato dal Regolamento come misura di ultima istanza, che può essere utilizzata soltanto in mancanza di alternative meno coercitive⁴⁰, esso ha comportato numerosi problemi nella sua applicazione pratica. Viene definito come *“il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro,*

³⁷ Pur non nominando esplicitamente la categoria dei richiedenti, la loro tutela è stata riconosciuta come corollario del principio dell'accesso effettivo alla protezione internazionale.

³⁸ Corte di giustizia UE, sentenza 15 febbraio 2016, C-601/15 PPU, J.N.; Corte dell'Aja, questione pregiudiziale sulla conformità dell'art. 8, par. 3, lett. a) e b), Direttiva 2013/33 all'art. 6 della Carta di Nizza, C-382/13.

³⁹ Rondine, F. (2024). Il Regolamento sugli accertamenti pre-ingresso. Quaderni AISDUE, Fascicolo speciale n. 4/2024.

⁴⁰ Considerando 11, Regolamento (UE) 2024/1356; considerando 26 e art. 10, par. 2, Direttiva (UE) 2024/1346.

in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione”⁴¹. È stato più volte escluso dalla Corte EDU⁴² che il trattenimento presso le zone di transito e di frontiera costituisca una privazione della libertà personale, in quanto il cittadino del Paese terzo può sempre sottrarsi al trattenimento decidendo di tornare nel suo Paese di origine. A differenza della detenzione, infatti, che costituisce una privazione della libertà personale contro la volontà del soggetto interessato, secondo la corte la possibilità di tornare nel Paese di origine rende la privazione “volontaria”. La durata della detenzione che non può superare i sette giorni rientra peraltro negli standard sviluppati dalla corte per escludere che una tale restrizione costituisca una privazione della libertà personale⁴³. Non della stessa opinione ha invece dimostrato di essere la Corte di Giustizia⁴⁴ dell’Unione Europea: sebbene entrambe le corti ritengano che il parametro della volontarietà della privazione debba essere valutato in concreto, la Corte di Giustizia ha ritenuto che la facoltà di lasciare le zone di frontiera o transito fosse meramente teorica, poiché comporterebbe per gli interessati una rinuncia a tutta una serie di diritti, tra i quali la possibilità di chiedere la protezione internazionale.

Possiamo dire quindi che pur non essendo il Regolamento in parola di per sé in contrasto con la Convenzione sullo status dei rifugiati, l’effettiva legittimità delle condizioni in cui i cittadini dei Paesi terzi vengono tenuti nella disponibilità delle autorità di frontiera per gli accertamenti, rispetto al diritto internazionale ed europeo, dipende da come questo Regolamento verrà attuato nella pratica. Non essendo ancora entrato in vigore, non è possibile effettuare un riscontro sulla effettività del rispetto dei diritti del richiedente nei luoghi di cui si è detto, ma se si dovessero fare delle previsioni sulla base delle esperienze in corso e pregresse, queste di sicuro non sarebbero positive. Se a livello teorico, infatti, il Regolamento compensa un ampliamento dei controlli con un’intensificazione delle garanzie e delle tutele a salvaguardia dei diritti fondamentali di chi ne è oggetto, l’effettività di queste garanzie dipende interamente dagli strumenti che verranno impiegati nella pratica per renderli effettivi, e per evitare di replicare situazioni passate e presenti che hanno determinato, soltanto per citare il nostro Paese, numerose condanne dell’Italia da parte della corte EDU⁴⁵. Per quanto quindi sulla carta il Regolamento risulti conforme al diritto internazionale ed europeo, per fare in modo che lo sia anche in concreto, sono necessarie delle ingenti riforme del sistema di accoglienza dei cittadini

⁴¹ Art. 2, n. 9), Direttiva (UE) 2024/1346.

⁴² Corte EDU, 14 marzo 2017, Ilias e Ahmed c. Ungheria; Corte EDU, 5 luglio 2021, R.R. e altri c. Ungheria; Corte EDU, 24 giugno 2024, F.O. e altri c. Ungheria.

⁴³ Tra le altre: Corte EDU, 21 novembre 2019, Z.A. e altri c. Russia; Corte EDU, 9 giugno 2020, M.K. e altri c. Ungheria.

⁴⁴ Corte di giustizia UE (GC), 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, FMS e altri.

⁴⁵ Corte EDU (GC), 15 dicembre 2016, Khlaifia e altri c. Italia; Corte EDU, 30 marzo 2023, J.A. e altri c. Italia.

dei Paesi terzi alle frontiere, che dipendono *in primis* dalle risorse finanziarie che verranno allocate per implementare i vari strumenti del patto sulla migrazione e sull'asilo per colmare le lacune in termini di strutture, personale umanitario e legale e la volontà di mettere in pratica il ricchissimo quadro di norme e giurisprudenza in materia.

3.5 I rimpatri alla frontiera introdotti dal Regolamento (UE) 2024/1349

Per quanto riguarda invece il Regolamento di rimpatrio alla frontiera⁴⁶, esso fa parte della già citata procedura integrata di frontiera⁴⁷, che attraverso la *fictio of non entry* mantiene il cittadino dello Stato terzo alla frontiera, senza che egli abbia quindi accesso al territorio degli Stati membri, dal momento in cui arriva al momento in cui viene approvata la domanda o viene iniziata l'operazione di rimpatrio.

Il Regolamento rimanda al più generico Regolamento sui rimpatri⁴⁸ e si occupa esclusivamente di disciplinare la procedura di rimpatrio alla frontiera che si applica ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi la cui domanda è stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera, ai sensi degli artt. 43 e 53 del Regolamento (UE) 2024/1348⁴⁹. Egli non è autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro, e deve quindi soggiornare in un luogo situato alla frontiera esterna, nella sua prossimità o in una zona di transito in attesa che il rimpatrio venga eseguito, o in alternativa sul proprio territorio, per un periodo che non può superare le 12 settimane, che decorre dal momento in cui il soggetto non ha più diritto di rimanere né è autorizzato a rimanere. Questi luoghi devono rispettare tutte le condizioni di cui all'art 19 e 20 della Direttiva (UE) 2024/1346 (Direttiva accoglienza), in quanto questi soggetti sono equiparati ai richiedenti. Se vengono superate le 12 settimane, si deve volgere alla disciplina della Direttiva rimpatri. Viene concesso, su richiesta e non oltre i 15 giorni, un termine per la partenza volontaria, per cui è necessaria la consegna di un documento di viaggio valido in suo possesso per il tempo necessario a evitare la fuga, salva la possibilità di adempiere volontariamente all'obbligo in

⁴⁶ Regolamento (UE) 2024/1349.

⁴⁷ V. 3.3.

⁴⁸ Considerando 9 e art 2 para 3 Regolamento (UE) 2024/1349 “Quando è seguita la procedura di rimpatrio alla frontiera, è opportuno applicare talune disposizioni della Direttiva 2008/115/CE che disciplinano elementi della procedura di rimpatrio alla frontiera che non sono contemplati dal presente Regolamento, in particolare: definizioni, disposizioni più favorevoli, principio di non respingimento (non-refoulement), interesse superiore del minore, vita familiare e stato di salute, pericolo di fuga, obbligo di cooperare, termine per la partenza volontaria, decisione di rimpatrio, allontanamento, rinvio dell'allontanamento, rimpatrio e allontanamento di minori non accompagnati, divieti d'ingresso, garanzie in attesa di rimpatrio, trattenimento, condizioni di trattenimento, trattenimento di minori e di famiglie, situazioni di emergenza. Per ridurre il rischio di ingresso e di spostamenti non autorizzati di cittadini di Paesi terzi e di apolidi in soggiorno irregolare sottoposti alla procedura di rimpatrio alla frontiera, al cittadino di Paese terzo in soggiorno irregolare dovrebbe essere concesso un termine per la partenza volontaria”.

⁴⁹ Art 1 Regolamento (UE) 2024/1349.

qualsiasi momento, a meno che non vi sia un rischio di fuga, la domanda della procedura sia stata respinta per manifesta infondatezza o la persona interessata rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale degli Stati membri. Se a seguito della procedura di asilo alla frontiera viene disposto il respingimento e non viene quindi applicato il Regolamento rimpatri, si applicano comunque le norme di protezione previste dall'art. 4(4) della Direttiva rimpatri, che corrispondono all'art. 2 e 5 del presente Regolamento. Anche in questo caso viene prevista come misura di ultima istanza il trattenimento⁵⁰, qualora sussista un pericolo di fuga, se la persona ostacola o evita la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento o se rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Il trattenimento peraltro può essere prolungato se era già stato disposto durante la procedura di asilo alla frontiera. Il trattenimento non supera i 15 giorni, e se viene disposto consecutivamente ad un altro periodo di trattenimento, non si può comunque superare i sei mesi, o comunque un anno e sei mesi, ma solo se il ritardo è avvenuto a causa della mancata cooperazione da parte del cittadino del Paese terzo oppure dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione da parte di Paesi terzi⁵¹.

Il Regolamento prevede peraltro delle deroghe che possono essere previste in caso di situazioni di crisi e forza maggiore ai rimpatri alla frontiera.

Questa procedura ci riporta ai problemi di cui si è parlato.⁵²

3.6 La procedura di asilo alla frontiera

Il Regolamento (UE) 2024/1348⁵³ introduce una procedura di asilo alla frontiera⁵⁴, che si applica ai richiedenti che non siano ancora autorizzati ad entrare nel territorio dell'Unione, alla fine della procedura di *screening* appena descritta. Essa può prendere avvio da una domanda fatta a un valico di frontiera o a una zona di transito, dal rintraccio collegato all'attraversamento irregolare di una frontiera esterna, dallo sbarco a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso, e dalla ricollocazione. Dal confronto tra campo di applicazione di questa procedura e le principali modalità di ingresso dei migranti nel territorio dell'Unione⁵⁵, risulta evidente che questa procedura alla frontiera verrà applicata per la maggior parte dei migranti che arrivano in Europa, salvo raggiungimento della capacità adeguata.

⁵⁰ Art. 5 Regolamento (UE) 2024/1349.

⁵¹ Art. 14 (5)(6) Regolamento (CE) 2008/115.

⁵² 3.3.

⁵³ V. infra 5.2.

⁵⁴ Art. 44 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁵⁵ Frontex. (2025). Rapporto annuale 2025. Frontex.

Come per tutta la procedura di frontiera, anche nel caso della procedura di protezione internazionale alla frontiera, il richiedente non è autorizzato ad entrare nel territorio di uno Stato membro. Gli Stati devono prevedere un meccanismo di monitoraggio simile a quello del Regolamento *screening* anche per la procedura di asilo alla frontiera.

Si applicano, per quanto riguarda le decisioni sia sull'ammissibilità che sul merito ⁵⁶, le disposizioni relative disciplinate dal Regolamento sulla procedura di protezione internazionale. Vi sono dei casi di applicazione obbligatoria⁵⁷ della procedura di asilo alla frontiera, se si ritiene che il richiedente, dopo aver avuto la piena opportunità di dimostrare un valido motivo, abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità, se sussistono evidenti motivi per ritenere che abbia distrutto o comunque fatto sparire in malafede un documento d'identità o di viaggio per evitare l'accertamento della sua identità o cittadinanza o sussistono fondati motivi di sicurezza o se il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20 %. Nell'ultimo caso l'autorità può valutare che la situazione nel Paese terzo ha registrato un cambiamento significativo o che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %.

I termini⁵⁸ per la procedura di frontiera vengono accorciati rispetto a quella ordinaria: essi sono 5 giorni per la formalizzazione della domanda e 12 settimane per la decisione dal momento della registrazione della domanda.

Durante l'espletamento della procedura i richiedenti devono soggiornare alla frontiera esterna o in prossimità della stessa o in una zona di transito, o in altri luoghi designati sul proprio territorio, che devono essere comunicati alla Commissione da parte degli Stati membri.

Uno degli elementi più rappresentativi della procedimentalizzazione amministrativa della procedura⁵⁹ è il fatto che il Regolamento stabilisce il numero di richiedenti considerato adeguato alle capacità di accoglienza dei singoli Stati membri. Viene infatti stabilito dal Regolamento il concetto di capacità adeguata, e cioè la capacità richiesta in un determinato momento per espletare la procedura di asilo alla frontiera e la procedura di rimpatrio alla frontiera⁶⁰, che corrisponde a 30 000 soggetti per l'UE, a partire dal quale viene calcolata dalla

⁵⁶ Art. 44 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁵⁷ Art. 45 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁵⁸ Art. 51 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁵⁹ V infra 5.3.

⁶⁰ Art. 2 n 11 Regolamento (UE) 2024/1348.

Commissione la capacità adeguata degli Stati membri attraverso una formula⁶¹. A sua volta questo numero servirà alla Commissione per calcolare una capacità adeguata di domande di protezione internazionale che gli Stati membri sono tenuti a esaminare.

Se le capacità adeguata viene raggiunta⁶², lo Stato membro non è più tenuto a espletare le procedure di frontiera per determinate categorie di richiedenti, mentre per altre è tenuto a continuare le procedure⁶³. Quando questo avviene, lo Stato membro lo notifica⁶⁴ alla Commissione.

Con la decisione di esecuzione 2024/2150 la Commissione ha stabilito le quote di capacità adeguata per ogni Stato membro e il numero di domande per la procedura di frontiera che è tenuto a processare ogni anno: uno sguardo alle tabelle lascia emergere la sproporzione in termini di applicazione del principio di solidarietà: il maggiore peso viene sopportato dagli Stati membri di primo ingresso.

Questo quadro così complesso è dovuto anche ad un'asimmetria normativa: mentre infatti è riconosciuto a livello internazionale il divieto di non respingimento, ad esso non corrisponde un dovere positivo degli Stati ad ammettere gli stranieri nel proprio territorio, per cui essi possono regolare le condizioni di ingresso secondo le proprie leggi interne, in conformità con il principio della sovranità dello Stato.

⁶¹ Il numero di cui al paragrafo 1, primo comma, è calcolato moltiplicando il numero di cui all'articolo 46 per la somma degli attraversamenti irregolari della frontiera esterna, degli arrivi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso e dei respingimenti alle frontiere esterne nello Stato membro interessato nell'arco dei tre anni precedenti e dividendo il risultato ottenuto per la somma degli attraversamenti irregolari della frontiera esterna, degli arrivi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso e dei respingimenti alle frontiere esterne nell'Unione nel suo insieme nell'arco dello stesso periodo stando agli ultimi dati Frontex ed Eurostat disponibili.

⁶² Art. 48 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁶³ Art. 47 (2) e (3) Regolamento (UE) 2024/1348.

⁶⁴ Art. 49 e 50 Regolamento (UE) 2024/1348.

4. I rimpatri

Come si è detto, per realizzare lo SLSG, l'UE deve adottare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne.

È stato analizzato, nel precedente capitolo, come si sviluppa la politica di controllo delle frontiere esterne, e si passerà adesso all'analisi delle norme in materia di migrazione e asilo, che è la fase successiva a cui vanno incontro i cittadini di Paesi terzi che le attraversano.

Un soggetto che varca la frontiera esterna dell'Unione può accedere allo SLSG attraverso i valichi di frontiera, in cui avvengono le verifiche di frontiera di cui si è parlato¹, o tentare di eludere i valichi, e quindi essere intercettato dalla sorveglianza di frontiera², in un'operazione di ricerca e soccorso³ oppure all'interno del territorio di uno Stato membro⁴. In seguito ai controlli, che possono avvenire ai valichi o nei luoghi indicati dal Regolamento Screening, il cittadino dello Stato terzo può soddisfare o non soddisfare le condizioni di accesso. Se le condizioni sono soddisfatte, essi hanno accesso all'area Schengen e all'Unione Europea; se invece non sono soddisfatte, a seconda che abbiano fatto domanda di protezione internazionale o meno, vengono condotti rispettivamente alla procedura per la domanda di protezione internazionale o a quella per i rimpatri.

4.1 La disciplina dei rimpatri della Direttiva 2008/115 e prospettive di modifica della Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD)

La disciplina ordinaria dei rimpatri⁵ è prevista dalla Direttiva (CE) 2008/115, mentre il Patto sulla migrazione e sull'asilo ha introdotto una nuova procedura di rimpatrio alla frontiera, disciplinata dal Regolamento (UE) 2024/1349⁶.

¹ V. *supra* 3.1.1.

² V. *supra* 3.1.2.

³ V. *supra* 3.1.2.3.

⁴ V. *supra* 3.3.

⁵ V. sui rimpatri: Nascimbene B. *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero fra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*. (2017). Giappichelli. Majcher, I. (2020). *The European Union Returns Directive and its compatibility with international human rights law: Analysis of return decision, entry ban, detention and removal*. Brill. Moraru, M., Cornelisse, G., & De Bruycker, P. (Eds.). (2020). *Law and judicial dialogue on the return of irregular migrants from the European Union*. Hart Publishing. Nascimbene, B. (2001). *Expulsion and detention of aliens in the European Union countries*. Giuffrè. Palladino, R. (2008). *La detenzione dei migranti*. Jovene. Spitaleri, F. (2013). L'interpretazione della Direttiva rimpatri tra efficienza del sistema e tutela dei diritti dello straniero. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 15–(fine). Trevisanut, S. (2012). *Immigrazione irregolare via mare*. In *Diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*. Editoriale Scientifica.

⁶ V. *supra* 3.4.

È peraltro in corso il procedimento legislativo ordinario che sta esaminando una proposta di Regolamento⁷ per istituire un sistema comune per il rimpatrio di cittadini di Stati terzi che soggiornano illegalmente nel territorio dell'Unione (Proposta), che abroga la Direttiva (CE) 2008/115. La proposta è stata approvata da Consiglio e Parlamento, e deve affrontare il confronto interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione prima dell'approvazione definitiva.

Il sistema dei rimpatri rimaneva uno dei pochi ambiti relativi alla migrazione a non avere una disciplina dettagliata, ma solo delle norme minime in conformità con la natura delle direttive⁸. La stessa proposta di Regolamento giustifica sé stessa affermando che la Direttiva 2008/115 ha ormai raggiunto il suo limite di utilità⁹, e che l'implementazione del Patto sulla migrazione e sull'asilo che sta per entrare in vigore, e in particolare il Regolamento 2024/1351¹⁰ sulla gestione dell'asilo e della migrazione (Regolamento sulla gestione) rende necessario adottare delle norme uniformi, con il principale obiettivo di rafforzare il collegamento tra le decisioni di rimpatrio e l'effettiva partenza del cittadino dello Stato terzo che soggiorna illegalmente nel territorio dell'Unione¹¹. La Commissione ha infatti sottolineato che solo il 20 % dei cittadini di Stati terzi che sono oggetto di una decisione di rimpatrio lascia effettivamente il territorio dell'UE¹².

Uno dei punti critici¹³ è l'assenza di un "impact assessment", che viene raccomandato quando le proposte legislative potrebbero avere un impatto sociale, economico e ambientale

⁷ Sulla Proposta v.: Amnesty International. (2025). *EU: Return proposals a "new low" for Europe's treatment of migrants*. Bornemann, J. (2025). *Efficiency, but at what cost? The Commission's proposal for a common European system for returns*. Verfassungsblog. Carlier, J., & Frasca, E. (2025). *Refugee from one Member State to another: Towards automatic mutual recognition? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2025). *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*. Guild, E. (2025). *European Return Orders and the European Human Rights Convention: The Commission's proposal for a Return Regulation*. *EU Law Analysis*. Majcher, I. (2025). *The new EU "Common System for Returns" under the Return Regulation: Evidence-lacking lawmaking and human rights concerns*. *EU Law Analysis*. Meijers Committee. (2025). *Comment on the proposal for a Return Regulation (CM 2025)*. Pahladsingh, A. (2025). *Proposal of the European Commission for a Return Regulation*. ERA Forum.

⁸ La Direttiva 2008/115 risale infatti a prima del Trattato di Lisbona, quando la materia della migrazione e dell'asilo ancora non rientrava nelle competenze concorrenti tra Stati membri e Unione Europea e di conseguenza poteva soltanto stabilire delle norme minime.

⁹ Tanto che la Commissione è intervenuta due volte, nel 2017 e nel 2023, utilizzando la natura flessibile della Direttiva, con due diverse Raccomandazioni, che, per quanto autorevoli, non sono vincolanti per gli Stati membri. v. Considerando 7 della proposta di Regolamento 2025/0059 (COD) che stabilisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini degli Stati terzi che soggiornano illegalmente nell'Unione Europea.

¹⁰ Considerando 3 della proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

¹¹ Considerando 4 proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

¹² Commission 11.3.2025, COM (2025) 101 final, 2025/0059 (COD). p.1.

¹³ Majcher, I. (2025). *The new EU "Common System for Returns" under the Return Regulation: Evidence-lacking lawmaking and human rights concerns*. *EU Law Analysis*.

significativo¹⁴. Esso potrebbe essere effettuato anche a posteriori dal Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) del Parlamento Europeo, analogamente a quanto avvenuto per il Patto sulla migrazione e sull'Asilo, anch'esso mancante di un *impact assessment*.

Se preventivo, quest'ultimo serve a ponderare le proposte legislative sulla base delle conseguenze sociali, economiche e ambientali che queste potrebbero avere, mentre una verifica a posteriori rischia di essere utile solo in termini di trasparenza, senza che vi sia la possibilità di tenerne conto nelle disposizioni legislative, se non in vista di future riforme.

In ogni caso, non essendo la Proposta ancora stata approvata, i rimpatri restano, per adesso, disciplinati dalla Direttiva 2008/115, che verrà analizzata di seguito insieme alle principali modifiche che la nuova proposta vuole apportare.

Disposizioni generali

Bisogna, *in primis*, effettuare una distinzione tra rimpatrio¹⁵, che fa riferimento al processo di ritorno di un cittadino di un Paese terzo, e l'allontanamento¹⁶, che viene invece definito come il trasporto fisico fuori dallo Stato membro.

La Direttiva sui rimpatri si applica ai cittadini di Paesi terzi che siano in condizioni di soggiorno irregolare, cioè che siano entrati o abbiano provato ad entrare nel territorio dell'UE senza rispettare i requisiti di ingresso previsti dal Codice frontiere Schengen¹⁷. Vengono fatte salve disposizioni più favorevoli, che vengano introdotte dalla legislazione nazionale e dell'UE¹⁸, riferimento che viene eliminato nella Proposta.

Si richiama, ai fini dell'applicazione della Direttiva, il rispetto di principi come il non-refoulement, l'interesse superiore del bambino, la vita familiare e le condizioni di salute¹⁹. Questo riferimento nella Proposta viene ampliato all'art. 5, che non solo riprende i principi di cui sopra, ma più in generale impone il rispetto del diritto dell'UE, della Carta di Nizza, del diritto internazionale, della protezione internazionale e dei diritti fondamentali²⁰.

¹⁴ Agreement on Better Law-Making (2016/2018(INI))', rapporteurs Pavel Svoboda and Richard Corbett (15.5.2018), para. 22.

¹⁵ Art. 3, n 3) Regolamento (CE) 2008/115: "il processo di ritorno di un cittadino di un Paese terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di rimpatrio sia forzatamente nel proprio Paese di origine o in un Paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese, o in un altro Paese terzo, in cui il cittadino del Paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato".

¹⁶ Art. 3, n. 5) Direttiva (CE) 2008/115 "l'esecuzione dell'obbligo di rimpatrio, vale a dire il trasporto fisico fuori dallo Stato membro".

¹⁷ Art 1 Direttiva (CE) 2008/115.

¹⁸ Art 4 Direttiva (CE) 2008/115.

¹⁹ Art. 5 (CE) 2008/115.

²⁰ Art. 5 proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

Viene estesa la definizione di “Paese di rimpatrio”, che nella Proposta include, oltre al Paese di origine, anche Paesi di transito, Paesi in cui il cittadino dello Stato terzo ha il diritto di accesso o di residenza.

La decisione di rimpatrio

La Direttiva stabilisce che gli Stati membri adottano una decisione di rimpatrio²¹ nei confronti di qualunque cittadino di un Paese terzo che si trovi in condizioni di soggiorno irregolare nel proprio territorio, a meno che non abbia un permesso di soggiorno valido o un'altra autorizzazione, rilasciati da un altro Stato membro, nel qual caso egli si deve recare nel territorio di quest'ultimo.

Gli Stati si possono astenere da una decisione di rimpatrio anche nel caso in cui il cittadino del Paese terzo in condizioni irregolari venga ripreso da un altro Stato membro, secondo quanto previsto da eventuali accordi tra gli Stati in questione, o qualora abbia iniziato una procedura di rinnovo del permesso di soggiorno o di un'altra autorizzazione, che conferisca il diritto a soggiornare fino al completamento della procedura.

Gli Stati membri sono anche liberi di rilasciare permessi di varia natura che autorizzano il soggiorno. Possono inoltre decidere di porre fine al soggiorno regolare e disporre il rimpatrio, l'allontanamento o il divieto d'ingresso in conformità con la legislazione nazionale, nel rispetto delle garanzie procedurali, del diritto europeo e nazionale.

Con la decisione di rimpatrio²² viene fissato un periodo congruo per la partenza volontaria, che va da tre a sette giorni. Può essere previsto nel diritto interno che la determinazione del suddetto avvenga solo su richiesta del cittadino, che però deve essere informato di questo onere.

La congruità del periodo viene valutata sulla base delle circostanze specifiche del caso individuale come la durata del soggiorno, la presenza di bambini che frequentano la scuola e l'esistenza di altri legami familiari e sociali.

Al cittadino possono essere imposti obblighi per evitare il rischio di fuga²³. In presenza di questo rischio, nel caso in cui la domanda di soggiorno sia stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta, o se il soggetto costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale, gli Stati membri possono astenersi dal concedere la partenza volontaria, o concederla in misura inferiore a sette giorni.

²¹ Art 6 Direttiva (CE) 2008/115.

²² Art 7 Direttiva (CE) 2008/115.

²³ *Inter alia*: l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria adeguata, la consegna di documenti o l'obbligo di dimorare in un determinato luogo.

Se non è stata concessa a causa del rischio di fuga o altro di cui sopra, la decisione di rimpatrio viene eseguita, mentre se è stata concessa, la decisione può essere eseguita soltanto dopo la scadenza.

La decisione di rimpatrio è disciplinata nella Proposta all'art. 7. Essa riproduce il primo paragrafo della Direttiva, e fornisce tutte le norme di dettaglio relative alla forma, al contenuto, alle modalità di notificazione della decisione.

Viene specificato che la decisione di rimpatrio crea in capo al cittadino del Paese terzo un obbligo di lasciare il territorio degli Stati membri. La determinazione del Paese di ritorno non deve avvenire subito, ma può essere effettuata in un secondo momento, specificamente con l'ordine di allontanamento; viene inoltre introdotta una presunzione di avvenuta notificazione, secondo quanto stabilito dal diritto nazionale, qualora non si sia a conoscenza del luogo in cui si trovi il cittadino dello Stato terzo. Inoltre, le autorità competenti possono decidere di limitare le informazioni che vengono a lui fornite con la notificazione, nei casi previsti dal diritto interno e per preservare l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale, e per la prevenzione, investigazione, rilevamento e perseguimento di un reato.

Le informazioni contenute nella decisione devono essere inserite nello European Return Order (ERB).

La possibilità di posticipare la determinazione dello Stato di destinazione, combinata all'ampliamento della definizione di Paese di rimpatrio e alla possibilità di indicare più Paesi in cui questo possa essere eseguito in sede di ordine di allontanamento, rende più complesso impugnare la decisione di rimpatrio o l'ordine di allontanamento, dovendo il ricorrente trovare delle motivazioni specifiche contro più Paesi o impugnare senza conoscere il Paese di destinazione²⁴.

Le deroghe alla decisione di rimpatrio sono disciplinate dalla Proposta all'art. 8, rubricato come “eccezioni all'obbligo di emanare una decisione di rimpatrio”, prospettando, oltre a una disciplina di maggiore dettaglio, anche una maggiore forza giuridica, vista la presenza dell'obbligo, che non si trova invece nella Direttiva.

All'art. 9 la Proposta introduce anche le norme volte al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni di rimpatrio emanate da altri Stati membri, sulla base dell'ERO, che viene reso ad essi disponibile attraverso il SIS, in un'ottica di cooperazione per rendere più efficiente ed effettivo

²⁴ European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2025). Comments on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC. ECRE.

il sistema dei rimpatri. L'attuazione di questa disposizione può risultare complessa a causa della mancanza di un sistema di mutuo riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, nonché della mancata armonizzazione a livello europeo della disciplina dei permessi di soggiorno sulla base della protezione internazionale, umanitaria o per altri motivi, materie che rimangono di competenza degli Stati membri.

Sebbene vi sia un obbligo di leale cooperazione, il fatto che ogni Stato membro preveda norme diverse in queste materie, rende difficile applicare il mutuo riconoscimento nelle decisioni di rimpatrio, che dipendono proprio dall'assenza di un permesso di soggiorno, della protezione internazionale, sussidiaria o umanitaria²⁵.

Mentre nella Direttiva l'istituzione di un periodo per la partenza volontaria è trattato come la regola, l'art. 13 della Proposta sembra invece subordinarla all'assenza dell'allontanamento, oltre a prevedere la possibilità che il cittadino dello Stato terzo debba lasciare il territorio immediatamente. Viene inoltre inserito un limite massimo di 30 giorni dalla notificazione della decisione di rimpatrio per la partenza effettiva, che però può essere prolungato su richiesta. Se non lascia il territorio entro la data indicata per la partenza volontaria, il cittadino dello Stato terzo verrà sottoposto ad allontanamento.

L'allontanamento

La disciplina in vigore prevede che l'allontanamento, che in alcuni casi può essere rinviato²⁶, può essere ordinato da una decisione o un atto giudiziario o amministrativo separato rispetto alla decisione di rimpatrio. L'eventuale ricorso a misure coercitive per l'allontanamento avviene nel rispetto del principio di proporzionalità, dei diritti fondamentali e della dignità e integrità fisica del soggetto. Gli Stati devono prevedere un monitoraggio efficace dei rimpatri forzati²⁷. Esso viene disciplinato nella Proposta all'art. 12, in cui si elencano nel dettaglio le fattispecie in cui questo viene disposto, ed eventualmente rinviato²⁸.

²⁵ Pahladsingh A. (2025). Proposal of the European Commission for a Return Regulation: balancing effective return policy and fundamental rights protection of the migrant. *International Review of Law, Computers & Technology*, 39.

²⁶ Art. 9 Direttiva (CE) 2008/115: a) qualora violi il principio di non-refoulement, oppure b) per la durata della sospensione concessa ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2. 2. Gli Stati membri possono rinviare l'allontanamento per un congruo periodo, tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascun caso. Gli Stati membri tengono conto in particolare: a) delle condizioni fisiche o mentali del cittadino di un Paese terzo; b) delle ragioni tecniche, come l'assenza di mezzi di trasporto o il mancato allontanamento a causa dell'assenza di identificazione. 3. Ove sia disposto il rinvio dell'allontanamento a norma dei paragrafi 1 e 2, al cittadino di un Paese terzo interessato possono essere imposti gli obblighi di cui all'articolo 7, paragrafo 3. Articolo 10 Rimpatrio e allontanamento di minori non accompagnati 1. Prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato è fornita un'assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino.

²⁷ Art. 8 Direttiva (CE) 2008/115.

²⁸ Art. 14 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

Viene specificato, coerentemente con l'art. 4(3), che se non è stato determinato in sede di decisione, il Paese di rimpatrio deve essere individuato e comunicato al cittadino dello Stato prima che venga eseguito l'allontanamento. È stato inserito un paragrafo che salvaguarda il diritto alla protezione internazionale, per cui se il cittadino dello Stato indica, o le autorità rilevano, che il rimpatrio violi il principio di non respingimento, il cittadino deve essere reindirizzato alle procedure appropriate.

L'allontanamento deve essere inoltre monitorato attraverso un meccanismo indipendente²⁹ stabilito dagli Stati, per garantire che siano rispettati i diritti fondamentali, anche utilizzando strumenti esistenti per altri ambiti di monitoraggio dei diritti fondamentali, come per esempio quello previsto per la procedura di Screening³⁰. Alcuni³¹ hanno sottolineato che questo sistema di monitoraggio dovrebbe continuare oltre l'operazione di allontanamento e seguire il soggetto allontanato anche una volta riammesso nel territorio di uno Stato terzo, per controllare che anche in questa sede vengano rispettati i suoi diritti fondamentali, servendosi eventualmente delle informazioni che potrebbero essere fornite dalle Organizzazioni non governative (ONG) che operano sul territorio di quest'ultimo.

Il divieto di ingresso

La Direttiva prevede che la decisione di rimpatrio sia corredata da un divieto di ingresso³², *inter alia*, nel caso in cui non sia stata concessa la partenza volontaria o non sia stato ottemperato l'obbligo di rimpatrio. La durata del divieto è determinata sulla base di tutte le circostanze pertinenti al caso concreto e può superare i cinque anni solo se il cittadino del Paese terzo costituisce una grave minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Il divieto può essere revocato se il soggetto dimostra invece di aver ottemperato alla decisione.

Non può essere previsto per le vittime della tratta di esseri umani a cui è stato concesso un permesso di soggiorno, solo nel caso della mancata concessione del periodo per il rimpatrio volontario, purché non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Viene fatta salva la facoltà degli Stati di astenersi dall'emettere, revocare o sospendere un divieto di ingresso per motivi umanitari e il diritto alla protezione internazionale.

²⁹ Art. 15 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

³⁰ V. *supra*-3.3.

³¹ Pahladsingh A. (2025). Proposal of the European Commission for a Return Regulation: balancing effective return policy and fundamental rights protection of the migrant. *International Review of Law, Computers & Technology*, 39 p 492.

³² Art. 11 Direttiva (CE) 2008/115.

L'art 10 della Proposta stabilisce ulteriori casi, rispetto alla Direttiva, in cui deve essere previsto il divieto di ingresso, che può essere revocato, sospeso o accorciato³³, ma comunque lascia la possibilità alle autorità competenti di determinarlo quando lo ritengano opportuno, in particolare in relazione al livello di cooperazione del cittadino dello Stato terzo.

Viene anche disciplinata una nuova fattispecie che prevede che il divieto di ingresso venga emanato, indipendentemente dalla decisione di rimpatrio, a seguito della partenza del cittadino dello Stato terzo dal territorio degli Stati membri.

La Proposta dedica inoltre l'art. 16 al rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che rappresentano un rischio per la sicurezza. Nei casi previsti essi sono soggetti al rimpatrio, ma anche a un divieto di ingresso indefinito, al trattenimento, anche per un periodo superiore a quello previsto come limite massimo, alla detenzione in carcere, se possibile in zone separate dai detenuti ordinari.

Viene poi disciplinato il rimpatrio nei casi in cui ci siano accordi con gli Stati terzi³⁴, e il relativo contenuto. L'articolo sottolinea che i Paesi terzi con cui vengono stipulati gli accordi devono rispettare gli standard e i principi internazionali in materia di diritti umani, compreso il principio di non respingimento, ed elenca gli elementi che il contenuto dell'accordo deve prevedere.

Si tratta di una delle disposizioni maggiormente criticate, in quanto legittima i cosiddetti "return hub", dei centri, situati in Stati terzi, con cui gli Stati membri hanno degli accordi, dove vengono mandati i soggetti che attendono l'esecuzione della decisione di rimpatrio, o a cui è stato rifiutato l'ingresso³⁵.

L'Agenzia dell'UE per i Diritti Fondamentali (FRA) ha stabilito che questi sono compatibili con il diritto dell'UE se vengono rispettate tre condizioni: devono fondarsi su una decisione di rimpatrio valida, basata su una valutazione individuale del soggetto, e che tenga conto del diritto a un ricorso effettivo; non devono esporre il soggetto a torture, trattamenti inumani o degradanti e deve essere rispettato il principio di non respingimento; l'accordo tra Stato membro e Stato terzo deve regolare gli aspetti principali dell'implementazione dei *return hubs* e i diritti e i principi della carta di Nizza devono essere rispettati; infine l'UE deve rimanere responsabile dei diritti fondamentali delle persone presenti in questi luoghi, anche se si trovano al di fuori del territorio dell'UE. Sembra che, per come formulato dall'attuale proposta, l'art. 17 predisponga una base giuridica affinché le prime due condizioni indicate dalla FRA siano rispettate, anche se non viene indirizzato il terzo requisito.

³³ Art. 11 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

³⁴ Art. 17 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

³⁵ FRA. (2025) Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues. European Union Agency for Fundamental Rights.

Vi è poi un'intera sezione, la quinta, della proposta dedicata al rimpatrio dei minori, improntata all'interesse superiore del minore.

Il Capo III si dedica invece a una disciplina molto dettagliata ed esigente sugli obblighi del cittadino dello Stato terzo: quello principale è l'obbligo di cooperazione, che consiste in una lunga lista di adempimenti. Vengono poi disciplinate le conseguenze del mancato rispetto di questi obblighi, che consistono in misure dissuasive o sanzioni come il rifiuto o la riduzione di alcuni benefici, il ritiro dei documenti di identità o di viaggio, del permesso di lavoro, l'estensione della durata del divieto di ingresso, fino ad arrivare a sanzioni penali secondo quanto previsto dalla legislazione nazionale.

Garanzie procedurali

Le decisioni di rimpatrio, di divieto di ingresso, e di allontanamento devono avere forma scritta, essere motivate in fatto e in diritto e contenere informazioni sui mezzi di ricorso disponibili. Su richiesta, gli Stati devono provvedere alla traduzione scritta o orale dei punti principali, incluse le modalità di impugnazione in una lingua comprensibile per il cittadino di un Paese terzo o che si può ragionevolmente supporre tale. Questa possibilità può essere negata a chi entra in modo irregolare e non ottiene autorizzazione o diritto di soggiorno³⁶. Devono essere concessi mezzi di ricorso effettivi, per impugnare le decisioni o per chiedere la revisione di fronte ad un'autorità giudiziaria o amministrativa o a un organo competente composto da membri imparziali che offrono garanzie di indipendenza. Questi ultimi hanno la facoltà di rivedere le decisioni connesse al rimpatrio e di sospenderne temporaneamente l'esecuzione. Viene sancito il diritto all'assistenza di un difensore, anche gratuita, secondo quanto previsto dalla legislazione nazionale, e all'assistenza linguistica³⁷.

Nel caso in cui sia concesso il rimpatrio volontario e nel caso l'allontanamento venga differito, devono essere rispettati l'unità del nucleo familiare con i membri della famiglia presenti nel territorio, le prestazioni sanitarie d'urgenza, il trattamento essenziale delle malattie, l'accesso al sistema educativo di base per i minori, tenuto conto della durata del soggiorno, delle esigenze delle persone vulnerabili³⁸.

La disciplina corrispondente è contenuta, anche se in modo molto più dettagliato, nel capo IV della Proposta, che riconosce al cittadino dello Stato terzo il diritto di informazione³⁹, il diritto

³⁶ Art. 12 Direttiva (CE) 2008/115.

³⁷ Art. 13 Direttiva (CE) 2008/115.

³⁸ Art. 14 Direttiva (CE) 2008/115.

³⁹ Art 24 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD): il cittadino dello Stato terzo ha diritto ad essere informato sullo scopo, la durata e le fasi della procedura di rimpatrio, sui rimedi giurisdizionali e i rispettivi termini, sui propri diritti e gli obblighi, sulle conseguenze per il mancato adempimento di detti obblighi, nonché sulla presenza

all'assistenza e rappresentanza legale⁴⁰ per un riesame di fronte all'autorità giudiziaria, gratuita se è necessario; il diritto a un rimedio effettivo⁴¹, di apparire di fronte a un'autorità giurisdizionale competente⁴², il ricorso alla quale non ha effetto sospensivo automatico, ma può essere però disposto dall'autorità giudiziaria sia d'ufficio, che su richiesta del soggetto.

Il trattenimento

Il capo IV della Direttiva si dedica poi alla disciplina del trattenimento. Questa misura di restrizione della libertà di circolazione può essere disposta come misura di ultima istanza, se non possono essere efficacemente applicate misure meno coercitive, solo per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in presenza di due condizioni alternative: qualora sussista un rischio di fuga o qualora il cittadino del Paese terzo eviti od ostacoli la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Deve avere durata quanto più breve possibile, solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio. Deve essere disposto dalle autorità amministrative o giudiziarie, per iscritto e corredato di motivazione in fatto e in diritto.

Sono previsti particolari oneri procedurali nel caso in cui il trattenimento venga ordinato dalle autorità amministrative. In particolare, deve essere garantita la possibilità, di cui deve essere informato, di un riesame giudiziario della legittimità del trattenimento nel più breve tempo possibile dall'inizio di questo, oppure deve essere accordato al cittadino del Paese terzo il diritto di presentare ricorso per sottoporre ad un pronto riesame giudiziario la sua legittimità, su cui si deve decidere nel più breve tempo possibile dall'avvio del relativo procedimento.

Deve essere disposta la liberazione immediata se il trattenimento risulta illegittimo; allo stesso modo è disposto il rilascio quando non risulta più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi, o perché non sussistono più le condizioni e il trattenimento non è più giustificato.

Gli Stati membri devono stabilire un periodo limitato, che non può comunque superare i sei mesi, fatti salvi ulteriori 12 mesi se l'operazione di allontanamento rischia di durare di più a causa della mancata cooperazione da parte del cittadino di un Paese terzo o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi.

di un sistema di segnalazione sui rimpatri e sul riconoscimento e esecuzione di una decisione di rimpatrio, la presenza di consulenza e programmi sul rimpatrio e la reintegrazione e i diritti procedurali e gli obblighi durante la procedura di rimpatrio.

⁴⁰ Art. 25 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

⁴¹ Art. 26 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

⁴² Art 27 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

Il trattenimento avviene in appositi centri di permanenza temporanea o, in mancanza di questi, negli istituti penitenziari, separatamente rispetto ai detenuti ordinari.

Deve essere concessa al trattenuto la possibilità di entrare in contatto con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti.

Si deve prestare particolare attenzione alla situazione delle persone vulnerabili e sono assicurate le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie.

I pertinenti e competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza, eventualmente previa autorizzazione.

I cittadini di Paesi terzi trattenuti sono sistematicamente informati delle norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi. Tali informazioni riguardano anche il loro diritto, ai sensi della legislazione nazionale, di mettersi in contatto con gli organismi e le organizzazioni di cui sopra.

È riesaminato a intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino interessato o d'ufficio.

La proposta di Regolamento disciplina il trattenimento al Capo V. Per la prima volta in materia di immigrazione, la proposta non fa riferimento al trattenimento come misura di ultima istanza: l'art. 29 infatti stabilisce che gli Stati "possono trattenere" un cittadino di uno Stato terzo ai sensi del Regolamento sulla base di un esame individuale, solo se il trattenimento è proporzionato e allo scopo di preparare il rimpatrio, la riammissione o l'allontanamento. I motivi del trattenimento vengono indicati al paragrafo 3⁴³, e si nota come, rispetto alla Direttiva, sono stati ampliati significativamente.

Viene anche prolungato il limite massimo, che passa da 6 mesi, estendibili a 18 se l'operazione di allontanamento rischia di durare di più a causa della mancata cooperazione da parte del cittadino di un Paese terzo o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi, a 12 mesi, estendibili a 24 per gli stessi motivi.

La durata può essere ulteriormente estesa se il trattenimento è disposto nei confronti di cittadini di Paesi terzi che sono considerati essere un rischio per la sicurezza e per cui è stata disposta la

⁴³ in particolare il rischio di fuga, che viene definito in modo dettagliato dall'art 30; se il cittadino di un Paese terzo elude o ostacola la preparazione del rimpatrio, della riammissione o del procedimento di allontanamento; se questo rappresenta un rischio per la sicurezza; per accertare o verificare la sua identità o nazionalità; in caso di inosservanza dei suoi obblighi e se non vengono rispettate le alternative al trattenimento, compresa la mancata collaborazione nell'ottenimento dei documenti di viaggio; qualsiasi altro fattore rilevante che indichi che la detenzione è necessaria per garantire un rimpatrio tempestivo ed efficace, come stabilito dagli Stati membri e in conformità con il diritto nazionale.

detenzione in carcere. Se è disposto dalle autorità amministrative, deve essere sottoposto a revisione giurisdizionale⁴⁴.

La Proposta disciplina anche la fase di riammissione⁴⁵ dei cittadini dei Paesi terzi e la condivisione e il trasferimento di dati personali⁴⁶, anche sanitari, sia tra Stati membri che nei confronti di Paesi terzi, per il solo scopo del rimpatrio, riammissione e reintegrazione oppure relative a condanne penali.

Il Sistema comune per i rimpatri introdotto dalla Proposta di Regolamento

Al Capo VIII della Proposta viene disciplinato il Sistema Comune per i Rimpatri (SCR), che consiste⁴⁷: in una procedura comune per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi privi del diritto di soggiorno nell'Unione, compresa una procedura comune di riammissione quale parte integrante della stessa; in un sistema di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni di rimpatrio tra gli Stati membri; nelle risorse necessarie e personale competente in numero sufficiente negli Stati membri per l'attuazione del Regolamento, anche per quanto riguarda la detenzione; in sistemi digitali per la gestione del rimpatrio, della riammissione e del reinserimento dei cittadini di Paesi terzi; nella cooperazione tra gli Stati membri; nel sostegno finanziario dell'Unione e nel sostegno operativo da parte degli organismi, degli uffici e delle agenzie dell'Unione.

Nel realizzare il SCR gli Stati membri devono assicurare leale cooperazione e stretta collaborazione tra le autorità competenti e gli stessi Stati membri, designando le autorità competenti secondo la legislazione nazionale e allocando ad esse le necessarie risorse e personale⁴⁸, allo scopo di consentire il transito attraverso il proprio territorio per l'esecuzione di una decisione di rimpatrio emessa da un altro Stato membro o l'ottenimento di documenti di viaggio; fornire assistenza logistica, finanziaria o di altro tipo, materiale o in natura; agevolare il trasferimento; condurre o sostenere il dialogo politico e gli scambi con le autorità dei Paesi terzi al fine di agevolare la riammissione; contattare le autorità competenti dei Paesi terzi al fine di verificare l'identità dei cittadini di Paesi terzi e ottenere un documento di viaggio valido; sostenere il rimpatrio o l'allontanamento di un cittadino di un Paese terzo verso lo Stato membro in cui ha il diritto di soggiornare; organizzare, per conto dello Stato membro richiedente, le modalità pratiche per l'esecuzione del rimpatrio; agevolare il trasferimento; sostenere la

⁴⁴ Art. 33 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

⁴⁵ Capo VI Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

⁴⁶ Capo VII Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

⁴⁷ Art. 42 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

⁴⁸ Art. 43 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

partenza di un cittadino di un Paese terzo verso lo Stato membro in cui ha il diritto di soggiornare a norma dell'articolo⁴⁹.

Devono garantire inoltre un'adeguata capacità di detenzione, tenendo conto dei bisogni e dei rimpatri previsti nei successivi 12 mesi.

⁴⁹ Art. 44 Proposta di Regolamento 2025/0059 (COD).

5. Gestione dell'asilo e della migrazione e domanda di protezione internazionale

5.0 Premesse

Si passerà adesso ad analizzare la parte della disciplina europea sulla migrazione per come modificata dal Patto sulla migrazione e sull'asilo¹.

La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo all'art. 13(2) e il Patto internazionale sui diritti civili e politici all'art 12(2) riconoscono il diritto di ogni individuo a lasciare qualsiasi Paese², incluso il proprio. Questo diritto viene spesso definito "asimmetrico"³: la libertà degli individui a lasciare il proprio Paese si scontra infatti con la sovranità degli Stati, che la esercitano nella loro prerogativa di controllare l'accesso dei cittadini stranieri alle proprie frontiere. Essa è mitigata tuttavia da un altro diritto riconosciuto a tutti gli individui: il diritto d'asilo⁴ e il divieto di respingimento⁵ che sorgono in capo agli Stati ogni volta che l'asilo viene richiesto.

Sia il diritto a emigrare che il divieto di respingimento sono fondamentali per garantire il diritto d'asilo: se ad un individuo viene impedito di lasciare il proprio Paese o se, una volta lasciandolo

¹V. sull'argomento: De Pasquale, P. (2020). Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci. *I Post di AISDUE*, II (1), 1–(fine); Di Pascale, A. (2020). Il nuovo patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti. *European Journal* (EJ); Campesi, G. (2020). The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of "anomalous zones" for migration management. *ASILE Project*; Thym, D. (2020). European Realpolitik: Legislative uncertainties and operational pitfalls of the 'new' Pact on Migration and Asylum. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*; Favilli, C. (2020). Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico". *Questione Giustizia*; Borraccetti, M. (2021). Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato? *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 1–(fine); Borraccetti, M. (2020). Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione. *I Post di AISDUE*, II (7), 97–(fine); Palladino, R. (2020). Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri. *I Post di AISDUE*, II (7), 63–(fine); Carrera, S. (2020). Whose Pact? The cognitive dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum. *CEPS Policy Insights*; Peers, S. (2020). First analysis of the EU's new asylum proposals. *EU Law Analysis*.

²Council of Europe, Commissioner for Human Rights. (2013). The right to leave a country. *Issue Paper*; Goodwin-Gill, G. (1995). The right to leave, the right to return, and the question of a right to remain. In V. Gowlland-Debbas (Ed.), *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues* (pp. 95–106).

³ Scovazzi, T. (2014). *Human rights and immigration at sea*. In R. Rubio-Marín (Ed.), *Human rights and immigration*. Oxford University Press.

⁴ Convenzione relativa allo status dei rifugiati (Ginevra, 1951) e Protocollo aggiuntivo (New York, 1967). In tema di rifugiati v., tra gli altri, Barnes, R. (2004). Refugee law at sea. *The International and Comparative Law Quarterly*, 53(1), 47–77; Gammeltoft-Hansen, T. (2011). *Access to asylum: International refugee law and the globalisation of migration control*. Cambridge University Press; Goodwin-Gill, G. S., & McAdam, J. (2007). *The refugee in international law* (3rd ed.). Oxford University Press; Zimmermann, A. (Ed.). (2011). *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol—A commentary*. Oxford University Press.

⁵Dembour, M.-B. (2015). *When humans become migrants*. Oxford University Press; Coppens, J. (2013). Interception of seaborne migrants: The applicability of the non-refoulement principle at sea. *German Yearbook of International Law*, 56, 425–455; Fornari, M. (2002). Soccorso di profughi in mare e diritto di asilo. *La Comunità Internazionale*, 57(1), 61–78; Goodwin-Gill, G. S. (2011). The right to seek asylum: Interception at sea and the principle of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, 23(3), 443–457; Trevisanut, S. (2014). The principle of non-refoulement and the de-territorialization of border control at sea. *Leiden Journal of International Law*, 27(3), 661–675.

e raggiunto un altro Paese, viene automaticamente respinto in quanto straniero, esso verrebbe garantito sulla carta, ma non sarebbe effettivo.

Il modo in cui il diritto d'asilo e le migrazioni sono state percepite nell'Unione Europea ha subito profondi cambiamenti nel tempo.

Se nel secondo dopoguerra quelli che sarebbero poi diventati gli Stati membri furono tra i primi e più entusiasti firmatari delle Convenzioni sui diritti umani, tra cui la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, le cose ad oggi sono molto cambiate.

Relativamente alle frontiere del Mediterraneo, si possono individuare tre elementi che caratterizzano le migrazioni: un numero molto elevato di vittime, una generalizzata impunità di trafficanti, scafisti o agenti dello Stato responsabili di questo fenomeno, e un altrettanto generale indifferenza rispetto ai primi due elementi⁶.

Questo cambiamento nella narrazione può essere esemplificato a partire da una delle più significative operazioni in materia di ricerca e soccorso, che era stata avviata, a seguito di un naufragio avvenuto il 3 ottobre 2013 al largo di Lampedusa, dalla Marina Militare italiana, con l'operazione *Mare Nostrum*, con l'obiettivo di condurre attività di ricerca e soccorso in mare e contrastare il traffico di migranti, che si concluse il 31 ottobre 2014.

Benché le uniche informazioni sull'operazione derivino dalle stesse fonti istituzionali che le svolsero, e quindi dal Ministero dell'interno e della difesa italiani⁷, questa operazione fu lodata anche a livello europeo per il numero di vite salvate in mare e il numero di presunti scafisti che vennero consegnati alla giustizia. Il successo dell'operazione era dovuto all'ingente impiego di risorse, personale e mezzi⁸, e all'estesa copertura spaziale delle attività di sorveglianza, che arrivavano oltre la zona contigua italiana, avvicinandosi alle coste dalle quali partivano i migranti, riducendo la loro permanenza in mare e tutti i rischi connessi alla lunghezza della traversata.

Il Regno Unito e Frontex, tuttavia, videro questa operazione come un "pull factor"⁹, che a lungo termine avrebbe avuto il solo risultato di incentivare l'arrivo di ulteriori migranti sulle coste italiane a causa della riduzione del rischio nella traversata.

⁶ Tani, I. (2019). Ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 3.

⁷ Il riepilogo delle attività fornito dalla Marina Militare alla chiusura dell'operazione (31 ottobre 2014) riportò un totale di 439 interventi di ricerca e soccorso; 366 presunti scafisti fermati e consegnati all'autorità giudiziaria; 60 interventi sanitari (16 trasporti sanitari a mezzo elicottero e 44 assistenze sanitarie a bordo di unità di superficie); 15 ispezioni su mezzi navali sospetti di traffici illeciti; e 9 navi catturate (di cui 5 navi madre); per un totale di 156.362 persone soccorse in mare.

⁸ Amnesty International, *Lives Adrift: Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean*, Londra, 2014,

⁹ Cusmano, E. and Villa, M. (2019) *Sea rescue NGOs: a pull factor of irregular migration?* (San Domenico di Fiesole: European University Institute).

Con l'aumento dei flussi negli anni successivi in tutto il Mediterraneo, anche l'Unione Europea dovette intervenire, e lo fece con l'Agenda europea sulla migrazione, adottata dalla Commissione nel 2015. Questa si inseriva nel quadro della politica di sicurezza e difesa comune, con l'obiettivo di ridurre gli incentivi all'immigrazione irregolare e gestire le frontiere garantendo la sicurezza¹⁰.

Se quindi c'è stato un momento in cui la migrazione veniva vista sia dalla società civile che in termini di risposta istituzionale, come una crisi umanitaria che andava affrontata attraverso il potenziamento dei mezzi di ricerca e soccorso, l'aggravamento di questa crisi ha portato le istituzioni europee a cambiare la narrazione, ricorrendo a una risposta in termini di sicurezza dei confini¹¹. Dall'Agenda europea sulle migrazioni ad oggi quindi, tutti gli interventi legislativi sono avvenuti in questo senso, trattando la questione migratoria come una questione che riguarda la sicurezza delle frontiere esterne, compreso il recente Patto sulla migrazione e l'asilo. In tal senso, il TFUE inserisce la politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria, e protezione temporanea tra degli strumenti per realizzare lo SLSG, insieme alla gestione delle frontiere esterne¹².

In particolare il Parlamento e il Consiglio devono adottare misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa uno status uniforme in materia di asilo per i cittadini di Paesi terzi che sia valido in tutta l'UE e in materia di protezione sussidiaria per i cittadini dei Paesi terzi che necessitano comunque di protezione internazionale, anche se non rientrano nell'asilo, procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status in materia di asilo o protezione sussidiaria, un sistema comune per la protezione degli sfollati in caso di afflusso massiccio, criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo o di protezione sussidiaria, norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti, il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti¹³, ed eventuali misure di emergenza¹⁴.

Tutti questi strumenti che vanno a formare il Common European Asylum System (CEAS), sono stati riformati nel 2024 con il nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo, entrato in vigore in data 12 giugno 2026, che sostituisce la maggior parte dei regolamenti e delle direttive che formavano il CEAS.

¹⁰ Commissione europea, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, 13.5.2015.

¹¹ Tani, I. (2019). Ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 3

¹² Art. 78, par. 1, TFUE.

¹³ Art. 78, par. 2, TFUE.

¹⁴ Art. 78, par. 3, TFUE.

Il Patto comprende un Regolamento sugli accertamenti¹⁵, di nuova creazione¹⁶, che disciplina gli accertamenti a cui devono essere sottoposti coloro che eludono i controlli presso i valichi alle frontiere esterne e che fanno domanda di protezione internazionale ai valichi. Inoltre, un Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione¹⁷, che va a sostituire il Regolamento (UE) 2013/604 e instaura un quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione nell'Unione e per il funzionamento del sistema comune di asilo, istituisce un meccanismo di solidarietà e stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per la domanda di protezione internazionale¹⁸. Vi sono poi il Regolamento sulla procedura di protezione internazionale¹⁹, che abroga la Direttiva (UE) 2013/32; il Regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore²⁰, che modifica il Regolamento (UE) 2021/1147; il Regolamento sull'EURODAC²¹, che trasformerà la banca dati EURODAC in una banca dati a pieno titolo, a sostegno del sistema di asilo, per contribuire alla gestione della migrazione irregolare e sostenere l'attuazione del Regolamento sul reinsediamento e della Direttiva sulla protezione temporanea. Essa verrà inserita nel quadro di interoperabilità per interagire senza soluzione di continuità con altre banche dati dell'UE; il Regolamento qualifiche²², 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 (CE) 2003/109 e abroga la Direttiva (UE) 2011/95; la Direttiva accoglienza²³, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; il Regolamento sul reinsediamento²⁴ che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria.

5.1 Il quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione

Il Regolamento sulla gestione fissa tre obiettivi²⁵ che il quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione deve raggiungere, nel rispetto del principio di solidarietà ed equa ripartizione

¹⁵ Regolamento (UE) 2024/1356.

¹⁶ V. *supra*, par. 3.3.

¹⁷ Regolamento (UE) 2024/1351.

¹⁸ Art. 1, Regolamento (UE) 2024/1351, in conformità con l'art. 78, par. 2, lett. e), e art. 80 TFUE.

¹⁹ Regolamento (UE) 2024/1348.

²⁰ Regolamento (UE) 2024/1359.

²¹ Regolamento (UE) 2024/1358.

²² Regolamento (UE) 2024/1347.

²³ Direttiva (UE) 2024/1346.

²⁴ Regolamento (UE) 2024/1350.

²⁵ Art. 1 Regolamento (UE) 2024/1351.

della responsabilità²⁶: l'instaurazione di un quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione e il funzionamento del sistema comune di asilo; l'istituzione di un meccanismo di solidarietà; i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale.

Esso viene realizzato attraverso delle componenti interne²⁷ e delle componenti esterne²⁸, e cioè partenariati e la stretta collaborazione con i Paesi terzi.

Le componenti interne ed esterne, in quanto strumento attraverso il quale si realizza il quadro comune, devono essere utilizzate dalla Commissione nell'adottare una strategia europea quinquennale, non giuridicamente vincolante, per la gestione dell'asilo e della migrazione²⁹, che definisce l'approccio strategico per assicurare l'attuazione coerente delle strategie nazionali.

Gli Stati membri devono adottare queste ultime³⁰ al fine di stabilire un approccio strategico che garantisca la propria capacità di attuare il sistema di gestione dell'asilo e della migrazione, tenendo conto della propria situazione specifica e posizione geografica, e inviarle alla Commissione sei mesi prima dell'adozione della strategia europea, prevista invece ogni cinque anni entro il 12 dicembre, a partire dal 2025.

²⁶ Art. 6 Regolamento (UE) 2024/1351.

²⁷ Art. 4 Regolamento (UE) 2024/1351: a) stretta cooperazione e partenariato reciproco tra le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, gli Stati membri e le organizzazioni internazionali; b) gestione efficace delle frontiere esterne degli Stati membri, basata sulla gestione europea integrata delle frontiere; c) pieno rispetto degli obblighi previsti dal diritto internazionale e dell'Unione per quanto riguarda le persone soccorse in mare; d) accesso rapido ed effettivo a una procedura equa ed efficiente di protezione internazionale nel territorio degli Stati membri, anche alle frontiere esterne degli Stati membri, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, e riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria a cittadini di Paesi terzi o apolidi; e) determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale; f) misure efficaci intese a ridurre gli incentivi e prevenire i movimenti non autorizzati di cittadini di Paesi terzi e apolidi tra Stati membri; g) accesso dei richiedenti a condizioni di accoglienza adeguate; h) gestione efficace del rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano irregolarmente; i) misure efficaci intese a fornire incentivi e sostegno all'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale negli Stati membri; j) misure volte a combattere lo sfruttamento e a ridurre il lavoro illegale; k) se del caso, dispiegamento e utilizzo degli strumenti operativi istituiti a livello dell'Unione, anche ad opera dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e dell'Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo («Agenzia per l'asilo»), e dei sistemi di informazione dell'Unione gestiti dall'Agenzia dell'Unione Europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

²⁸ Art. 5 Regolamento (UE) 2024/1351; le componenti esterne hanno l'obiettivo di: a) promuovere la migrazione legale e percorsi legali per i cittadini di Paesi terzi che necessitano di protezione internazionale e per coloro che sono altrimenti ammessi a soggiornare legalmente negli Stati membri; b) sostenere i partner che ospitano un gran numero di migranti e rifugiati bisognosi di protezione e sviluppare le loro capacità operative di gestione della migrazione, dell'asilo e delle frontiere; c) prevenire la migrazione irregolare e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, anche riducendo le vulnerabilità da essi causate, e garantendo nel contempo il diritto di chiedere protezione internazionale; d) affrontare le cause profonde e i fattori alla base della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato; e) migliorare il rimpatrio, la riammissione e la reintegrazione effettivi; f) garantire la piena attuazione della politica comune in materia di visti.

²⁹ Art. 8 Regolamento (UE) 2024/1351.

³⁰ Art. 7 Regolamento (UE) 2024/1351.

La Commissione adotta poi una relazione europea annuale³¹ entro il 15 ottobre di ogni anno, da trasmettere al Parlamento Europeo e al Consiglio, che valuta la situazione in materia di asilo, accoglienza e migrazione nei 12 mesi precedenti, gli eventuali sviluppi e fornisce un quadro situazionale strategico sulla base delle informazioni che le sono fornite, *inter alia*, dagli Stati membri, dal servizio europeo per l'azione esterna, dall'Agenzia per l'asilo, da Frontex, da Europol e dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, i cui contenuti vengono dettagliatamente elencati, e comprendono per esempio una valutazione della situazione generale³² di tutte le rotte migratorie e di tutti gli Stati membri, e una proiezione per l'anno successivo.

La relazione europea annuale è il primo di tre documenti che la Commissione deve adottare per il quadro comune.

Insieme ad essa, infatti, basandosi sulle informazioni che quest'ultima contiene, la Commissione adotta una decisione di esecuzione³³ con cui determina eventuali Stati membri che siano soggetti a pressioni migratorie, a rischio di pressioni migratorie o siano in una situazione migratoria significativa.

In questa valutazione la Commissione può tenere conto anche delle informazioni di cui all'art. 10.

Uno Stato membro è considerato soggetto a pressioni migratorie se negli ultimi 12 mesi ha fatto fronte a un elevato numero di sbarchi in seguito a operazioni di ricerca e soccorso, tale da creare obblighi sproporzionati³⁴ persino sul sistema di asilo, accoglienza e migrazione ben preparato dello Stato membro interessato³⁵.

Contestualmente alla relazione europea annuale, la Commissione formula poi una proposta di atto di esecuzione del Consiglio³⁶, per istituire la riserva annuale di solidarietà necessaria per affrontare la situazione migratoria nell'anno successivo in modo equilibrato ed efficace, che rispecchia le esigenze annuali degli Stati membri soggetti a pressioni migratorie. Questa proposta individua il numero totale annuo di ricollocazioni e contributi finanziari necessari, che sono almeno 30000 ricollocazioni e seicento milioni di euro in contributi finanziari. Se nella decisione di esecuzione la Commissione ha individuato Stati membri soggetti a pressione

³¹ Art. 9 Regolamento (UE) 2024/1351.

³² Le informazioni di cui deve tenere conto per questa valutazione sono elencate all'art. 10 del Regolamento.

³³ Art. 11 Regolamento (UE) 2024/1351.

³⁴ Questa espressione viene usata nella definizione, da parte dell'art. 2 n. 24, di "pressione migratoria", e sembra riferirsi a una asimmetria tra la capacità di accoglienza di uno Stato membro, pur dotato di un sistema di asilo, accoglienza e migrazione ben preparato, e il numero di arrivi.

³⁵ La formulazione di questa norma sembra suggerire che la condizione della sproporzione degli obblighi non debba dipendere da mancanze nel sistema di asilo dello Stato.

³⁶ Art. 12 Regolamento (UE) 2024/1351.

migratoria, stabilisce la percentuale indicativa della riserva annuale di solidarietà da mettere a disposizione degli Stati membri. La proposta deve essere adottata dal Consiglio, ed è classificata fino a quel momento.

I tre documenti sopra indicati, insieme alla situazione generale, vengono poi analizzati dal forum dell'UE di alto livello sulla solidarietà³⁷, composto da rappresentanti degli Stati membri, per garantire l'efficace attuazione del meccanismo di solidarietà. Esso giunge a una conclusione sulle misure di solidarietà, sul livello di contributi necessario e su altre misure di risposta alla situazione migratoria, inoltre in questa sede si versano i contributi di solidarietà.

Viene istituito poi un forum dell'UE di livello tecnico³⁸, sempre in materia di solidarietà, con la funzione di garantire il corretto funzionamento del meccanismo, composto da rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri a un livello gerarchico sufficientemente alto per svolgere i compiti assegnatigli, a cui possono partecipare anche i Paesi terzi che hanno concluso accordi con l'Unione sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per la domanda di protezione internazionale. La riunione viene convocata a seguito dell'atto di esecuzione del Consiglio dal coordinatore UE della solidarietà, a seguito del quale il forum si riunisce con la frequenza ritenuta necessaria per rendere operativo il meccanismo e rispondere alle esigenze di solidarietà. Egli ha il compito di coordinare a livello tecnico l'attuazione del meccanismo di solidarietà³⁹.

5.2 Determinazione Stato membro competente e meccanismo di solidarietà

5.1.1 Determinazione dello Stato membro competente per la domanda di protezione internazionale

Uno degli aspetti più criticati di questo Regolamento è il fatto che, sebbene fosse stata dichiarata l'intenzione di superare il sistema di Dublino, che vede gli Stati di primo ingresso sopportare tutto il peso dell'accoglienza dei migranti e dell'esame delle domande di protezione internazionale, questo di fatto non è avvenuto. Se infatti c'è stato un ampliamento degli Stati che potrebbero essere competenti a occuparsi della domanda, in quanto oltre al criterio del

³⁷ Art. 13 Regolamento (UE) 2024/1351.

³⁸ Art. 14 Regolamento (UE) 2024/1351.

³⁹ Art. 15 Regolamento (UE) 2024/1351. In particolare egli: a) sostiene le attività di ricollocazione dallo Stato membro beneficiario allo Stato membro contributore; b) coordina e sostiene la comunicazione tra gli Stati membri e gli organi, gli organismi, le agenzie e le entità coinvolti nell'attuazione del meccanismo di solidarietà; c) mantiene una panoramica delle esigenze degli Stati membri beneficiari e dei contributi degli Stati membri contributori e segue l'attuazione in corso delle misure di solidarietà; d) organizza a intervalli regolari riunioni tra le autorità degli Stati membri per garantire che sia resa operativa in modo efficace ed efficiente la riserva annuale di solidarietà, al fine di agevolare la migliore interazione e cooperazione tra Stati membri; e) promuove le migliori pratiche nell'attuazione del meccanismo di solidarietà; f) convoca e presiede il forum di livello tecnico; g) svolge i compiti di cui all'articolo 7 del Regolamento (UE) 2024/1359.

ricongiungimento familiare è stato previsto anche quello dello Stato che ha rilasciato un diploma o una qualifica, il criterio residuale, e soprattutto quello che indica lo Stato competente quando vi è stato un ingresso illegale o a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso, rimane quello dello Stato di primo ingresso, anche se prende il nome dello Stato dove per la prima volta viene registrata la domanda di protezione internazionale.

A compensare la mancata riforma del sistema di Dublino è stato previsto il meccanismo di solidarietà obbligatorio ma flessibile, che dovrebbe garantire la ricollocazione o l'aiuto economico agli Stati che si trovano in una situazione di pressione migratoria, secondo quanto stabilito dalla Commissione.

La domanda di protezione internazionale, presentata da un cittadino di Paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera o in una zona di transito, deve essere esaminata da un unico Stato membro. Vengono stabiliti una serie di criteri residuali che vengono applicati qualora non sia possibile applicare quelli ordinari, tra i quali il criterio del Paese in cui viene registrata la domanda, il criterio dello Stato che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato competente se il trasferimento del richiedente determinerebbe un rischio effettivo di violazione dei suoi diritti fondamentali, configurabile come trattamento inumano o degradante.

La finalità di assicurarsi che la domanda venga esaminata da un solo Stato membro è sempre stata quella di evitare, da una parte, il cosiddetto “asylum shopping”, e cioè che i migranti si muovano nel territorio dell'Unione alla ricerca del Paese con la percentuale più elevata di accoglimento di domande di protezione internazionale, e dall'altra parte che nessuno Stato prenda in carico la domanda, lasciando il richiedente senza alcuna protezione⁴⁰.

È stata eliminata la norma che attribuisce la competenza allo Stato in cui il richiedente ha soggiornato per cinque mesi consecutivi dopo essere entrato irregolarmente nell'Unione, in conformità con l'obbligo di presentare domanda nello Stato di primo ingresso. Questa modifica, impedendo l'uscita dei migranti dallo Stato di primo ingresso, rischia di appesantire ulteriormente il loro sistema di accoglienza, oltre a influire sull'integrazione del richiedente, ignorando la possibilità che nelle more della determinazione dello status di protezione internazionale questo abbia iniziato a costruirsi una vita.

Vengono poi stabiliti gli obblighi di quest'ultimo⁴¹, che è tenuto a fare domanda nel Paese di primo ingresso, dove questa deve essere registrata. Il richiedente è tenuto ad essere presente

⁴⁰ V. De Pasquale, P. (2024). Pensare al futuro, restando ancorati al passato: Riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del Regolamento 2024/1351. Quaderni AISDUE.

⁴¹ Art. 17 Regolamento (UE)2024/1351.

nello Stato di primo ingresso, nello Stato membro competente, nello Stato membro di ricollocazione. In caso di violazione dell'obbligo di trovarsi nello Stato richiesto, egli non può godere del diritto al lavoro, dei corsi di lingua e formazione professionale, delle condizioni di accoglienza e assistenza sanitaria⁴².

Il richiedente ha inoltre una serie di diritti.

In primis ha il diritto ad essere informato appena possibile e comunque entro la data di registrazione della domanda di protezione internazionale nello Stato membro⁴³. Egli può anche

⁴² Art. 18 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁴³ Art. 19 Regolamento (UE) 2024/1351. Il richiedente deve essere informato relativamente a: a) gli obiettivi del Regolamento; b) la cooperazione con le autorità competenti che ci si aspetta dal richiedente; c) il fatto che il diritto di chiedere protezione internazionale non implica che il richiedente possa scegliere lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale né lo Stato membro di ricollocazione; d) le conseguenze nel caso in cui venga fatta un'altra domanda in un altro Stato membro, nonché le conseguenze in caso di partenza dallo Stato membro in cui il richiedente deve essere presente in particolare il fatto che il richiedente ha diritto unicamente alle condizioni di accoglienza di cui all'articolo 18, paragrafo 1; e) i criteri e la procedura di determinazione dello Stato membro competente, la gerarchia di tali criteri nelle varie fasi della procedura e la durata della procedura; f) le disposizioni relative al ricongiungimento familiare e, a tale riguardo, la definizione applicabile di familiari e parenti, il diritto di chiedere e ricevere il modello di cui all'articolo 22, paragrafo 1, comprese le informazioni sulle persone e sugli enti che sono in grado di fornire assistenza nella compilazione del modello, nonché le informazioni sulle organizzazioni nazionali o internazionali o altre organizzazioni pertinenti che possono facilitare l'identificazione e la ricerca dei familiari; g) il diritto al colloquio personale e il suo scopo conformemente all'articolo 22, la procedura e l'obbligo di fornire, oralmente o presentando documenti o altre informazioni, anche, se del caso, tramite il modello di cui all'articolo 22, paragrafo 1, non appena possibile nell'ambito della procedura, qualsiasi informazione pertinente che possa aiutare a stabilire la presenza di familiari, parenti o altri legami familiari negli Stati membri, comprese informazioni sulle modalità con cui il richiedente può presentare tali informazioni, nonché l'assistenza che lo Stato membro può offrire per la ricerca di familiari o parenti; h) l'obbligo per il richiedente di comunicare quanto prima, nel corso della procedura, qualsiasi informazione pertinente che possa aiutare a stabilire l'esistenza di precedenti titoli di soggiorno, visti o diplomi di istruzione; i) j) la possibilità di presentare motivi debitamente giustificati alle autorità competenti affinché prendano in considerazione l'applicazione dell'articolo 35, paragrafo 1; l'obbligo per il richiedente di presentare i propri documenti di identità, se ne è in possesso, e di cooperare con le autorità competenti nella raccolta dei dati biometrici in conformità del Regolamento (UE) 2024/1358; k) l'esistenza del diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale per impugnare una decisione di trasferimento entro il termine di cui all'articolo 43, paragrafo 2, e il fatto che la portata di tale impugnazione è limitata a norma dell'articolo 43, paragrafo 1; l) il diritto all'orientamento legale gratuito su questioni relative all'applicazione dei criteri di cui al capo II o delle disposizioni di cui al capo III della presente parte in tutte le fasi della procedura di determinazione dello Stato membro competente di cui all'articolo 21; m) in caso di ricorso o riesame, il diritto di ottenere, su richiesta, assistenza legale gratuita qualora l'interessato non possa sostenerne le spese; n) il fatto che la fuga comporterà una proroga dei termini in conformità dell'articolo 46; o) il fatto che le autorità competenti degli Stati membri e l'Agenzia per l'asilo tratteranno i dati personali del richiedente anche per scambiarsi dati che lo riguardano al solo scopo di adempiere i loro obblighi a norma del presente Regolamento e nel pieno rispetto dei requisiti per la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione e nazionale; p) le categorie di dati personali in questione; q) il diritto di accesso ai dati che riguardano il richiedente e il diritto di chiedere che tali dati siano rettificati se inesatti o che siano cancellati se trattati illecitamente, nonché le procedure da seguire per esercitare tali diritti, compresi gli estremi delle autorità di cui all'articolo 52 e delle autorità nazionali garanti della protezione dei dati competenti ad esaminare i ricorsi relativi alla protezione dei dati personali, e gli estremi del responsabile della protezione dei dati; r) nel caso di un minore non accompagnato, le garanzie e i diritti applicabili al richiedente a tal riguardo, il ruolo e le responsabilità del rappresentante e la procedura per presentare, in condizioni di riservatezza e sicurezza, denunce nei confronti di un rappresentante, e in modo da rispettare pienamente il diritto del minore di essere ascoltato; s) il fatto che, qualora le prove circostanziali non siano coerenti, verificabili e sufficientemente particolareggiate per stabilire la competenza, lo Stato membro può chiedere un test del DNA o un esame del sangue per dimostrare l'esistenza di legami familiari o una stima dell'età del richiedente; t) 2. ove applicabile, la procedura di ricollocazione di cui agli articoli 67 e 68.

chiedere dello stato di avanzamento della procedura e le autorità competenti lo informano di tale possibilità. Queste devono essere fornite⁴⁴ per iscritto in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, con un linguaggio semplice e chiaro e in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone possa comprendere, se necessario anche oralmente.

I richiedenti hanno inoltre diritto all'orientamento legale⁴⁵, al colloquio personale⁴⁶ ai fini della determinazione dello Stato competente, anche per verificare la comprensione delle informazioni che gli sono state comunicate in merito ai suoi diritti. Sono anche previste una serie di garanzie a favore del minore⁴⁷.

Il Regolamento prevede poi i criteri per la determinazione dello Stato membro competente a processare la domanda di protezione internazionale, che devono essere applicati nell'ordine elencato dal Regolamento stesso.

I primi a dover essere applicati riguardano il minore non accompagnato, la cui domanda deve sempre essere processata sulla base del principio del suo interesse superiore, e stabiliscono una serie di casi in cui la domanda del minore viene esaminata in un Paese in cui egli abbia un legame familiare⁴⁸.

Successivamente vengono trattati i criteri basati sul ricongiungimento familiare, per cui se il richiedente ha un familiare che abbia lo status di beneficiario di protezione internazionale, sia soggiornante di lungo periodo o anche soltanto richiedente in uno Stato membro, questo è competente a valutare la domanda di protezione internazionale.

È anche prevista una procedura familiare⁴⁹, per cui le domande di familiari registrate nello stesso Stato simultaneamente o in modo sufficientemente ravvicinato da permettere l'esame congiunto da parte dello Stato competente, sono esaminate in quello competente a esaminare la maggior parte delle domande o in quello che i criteri designano per l'esame della domanda del soggetto più anziano.

La particolare attenzione del Regolamento al nucleo familiare recepisce la giurisprudenza della CGUE in materia⁵⁰, che da appunto priorità, nella determinazione dello Stato competente a valutare la domanda di protezione internazionale, allo Stato in cui i richiedenti hanno familiari

⁴⁴ Art. 20 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁴⁵ Art. 21 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁴⁶ Art. 22 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁴⁷ Art. 23 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁴⁸ Art. 25 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁴⁹ Art. 28 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁵⁰ V. recentemente: Corte di giustizia dell'Unione Europea. (2022, 10 marzo). C-483/20 e C-582/20 (cause riunite); Corte di giustizia dell'Unione Europea. (2021, 22 aprile). C-93/18; Corte di giustizia dell'Unione Europea. (2020, 1° agosto). LW c. Bundesrepublik Deutschland, C-245/19.

più stretti. Il Regolamento infatti supera la nozione di familiare intesa come famiglia già costituita nel Paese di origine⁵¹, ricomprendendo anche quella sorta lungo il viaggio, ma prima dell'arrivo nel territorio degli Stati membri⁵². Vengono inoltre incluse nel concetto di famiglia le sorelle, come già affermato dalla CGUE⁵³.

I successivi criteri designano poi lo Stato competente sulla base di legami "amministrativi"⁵⁴, determinando la competenza dello Stato membro che ha rilasciato un visto, un diploma o altre qualifiche.

Se la domanda è stata fatta in una zona di transito internazionale, lo Stato competente è quello dell'aeroporto della zona di transito⁵⁵.

L'ultimo criterio⁵⁶ è quello dello Stato attraverso il quale il richiedente ha effettuato l'ingresso illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea o quello dove il richiedente è Stato sbarcato a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso. La competenza cessa se la domanda viene registrata dopo venti mesi, dodici nel caso dello sbarco a seguito di operazione di ricerca e soccorso.

Lo Stato membro in cui è registrata per la prima volta una domanda di protezione internazionale o lo Stato membro di ricollocazione avvia senza indugio la procedura di determinazione dello Stato membro competente e una volta determinata la propria competenza la indica nell'Eurodac. Se la procedura determina invece la competenza di un altro Stato membro, esso allo stesso modo deve registrarla nell'Eurodac⁵⁷.

Se lo Stato membro in cui è stata registrata per la prima volta la domanda ritiene che la competenza per l'esame della stessa sia di un altro Stato membro, chiede immediatamente a quest'ultimo, con una richiesta corredata di una motivazione piena e dettagliata, di prendere in carico il richiedente, entro due mesi dalla registrazione della domanda⁵⁸. Decorso i due mesi senza che venga effettuata la richiesta, lo Stato membro in cui è stata registrata la domanda diventa competente.

Lo Stato membro che riceve una richiesta di presa in carico deve rispondere senza indugio, entro un mese dal ricevimento della stessa.

⁵¹ Art. 2 (g) Regolamento (UE) 2013/604

⁵² Art. 2 (8) Regolamento (UE) 2024/1351

⁵³ V. per esempio Corte giust. 11 giugno 2024, C-646/21, K.L.

⁵⁴ Art. da 29 a 31 Regolamento (UE) 2024/1351

⁵⁵ Art. 32 Regolamento (UE) 2024/1351

⁵⁶ Art. 33 Regolamento (UE) 2024/1351

⁵⁷ Art. 38 Regolamento (UE) 2024/1351

⁵⁸ Art. 39 Regolamento (UE) 2024/1351

Nella decisione dello Stato membro competente vengono usate prove formali, che sono quelle che determinano la competenza ai sensi del Regolamento, e prove circostanziali, che invece sono elementi indicativi, che pur essendo oppugnabili, possono essere sufficienti a seconda del valore probatorio ad esse attribuito, che viene valutato caso per caso, e che devono essere coerenti, verificabili e sufficientemente particolareggiate per stabilire la competenza⁵⁹.

In seguito all'accettazione della richiesta di presa in carico lo Stato membro interessato adotta una decisione di trasferimento entro due settimane dall'accettazione o dalla conferma. Al richiedente interessato deve essere notificata la decisione di trasferimento dallo Stato membro che lo esegue, senza indugio, per iscritto, in un linguaggio semplice. La notifica deve contenere anche le informazioni relative alla possibilità di ricorso e di richiedere l'effetto sospensivo e i relativi termini, nonché quelli relativi all'esecuzione del trasferimento e se necessario le informazioni relative al luogo e alla data in cui l'interessato è tenuto a presentarsi nel caso in cui si rechi nello Stato membro competente con i propri mezzi. La notifica deve anche contenere se non sono già state fornite, le informazioni relative alle persone e agli enti in grado di fornire assistenza legale⁶⁰.

È riconosciuto il diritto di impugnare la decisione di trasferimento di fronte a un organo giurisdizionale⁶¹, solo nel caso in cui il trasferimento possa comportare per l'interessato un rischio effettivo di trattamento inumano o degradante, se vi siano circostanze successive alla decisione di trasferimento determinanti per la corretta applicazione del Regolamento, e se siano stati violati i criteri di determinazione della competenza relativi ai minori non accompagnati, al ricongiungimento familiare e alle persone a carico.

Gli Stati membri stabiliscono un termine di almeno una settimana, ma non più di tre, a decorrere dalla notifica, per garantire al richiedente la possibilità di fare ricorso. È riconosciuto anche il diritto di richiedere, entro un termine ragionevole ma non oltre le tre settimane, dalla notifica, la sospensione della decisione di trasferimento all'organo giurisdizionale, in attesa della decisione del ricorso. Salva questa possibilità, il ricorso avverso la decisione di trasferimento non ha effetto sospensivo.

La decisione in senso negativo deve essere motivata, in caso contrario invece l'organo giurisdizionale deve decidere entro il termine di un mese. Anche qui è garantito il diritto all'assistenza legale, gratuita se necessario.

⁵⁹ Art. 40 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁶⁰ Art. 42 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁶¹ Art. 43 Regolamento (UE) 2024/1351.

Il trattenimento nei confronti di un richiedente che deve essere trasferito può essere disposto solo in caso di rischio di fuga o per motivi di sicurezza nazionale o ordine pubblico, qualora il trattenimento sia proporzionato e se non possono essere applicate efficacemente misure alternative meno coercitive. Ha durata più breve possibile e non supera il tempo ragionevolmente necessario per espletare con la dovuta diligenza gli adempimenti amministrativi richiesti fino all'avvenuto trasferimento e si applicano le norme relative alle garanzie per i trattenuti, alle condizioni del trattenimento e al trattenimento di richiedenti con esigenze particolare della Direttiva sulle condizioni di accoglienza⁶². Il trattenimento del richiedente ai fini del trasferimento determina peraltro un accorciamento dei termini⁶³ per la richiesta di presa in carico, che diventano di due settimane dalla registrazione della domanda di protezione internazionale, del termine per la risposta dello Stato richiesto, che deve provvedere entro una settimana dal ricevimento della richiesta, e del trasferimento stesso, che deve avvenire il prima possibile, e comunque entro cinque settimane dalla data in cui la richiesta di presa in carico è stata accettata o dalla data in cui il ricorso non ha più effetto sospensivo.

5.1.2 Meccanismo di solidarietà

Si può dire che il principio di solidarietà nel corso della costruzione europea ha avuto tre fasi⁶⁴. Nella dichiarazione di Schumann del 1950 e nel preambolo del Trattato istitutivo della CECA essa era intesa come solidarietà di fatto, come condizione di collaborazione, soprattutto nella produzione, tra gli Stati tradizionalmente in concorrenza. Era quindi un obiettivo più che un valore.

Nel trattato che istituisce la Comunità Europea essa viene delineata come strumento per il perseguimento di interessi comuni, anche se viene poco richiamata.

Dal Trattato di Maastricht e con il Trattato di Lisbona assume invece una connotazione tripartita, come valore, principio fondante e obiettivo. È stata tuttavia la Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) a fornire un grosso aiuto interpretativo del principio di solidarietà in materia di migrazione⁶⁵. La CGUE aveva infatti ritenuto obbligatorio il meccanismo di ricollocazione

⁶² Art. 44 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁶³ Art. 45 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁶⁴ Buonomenna, F. (2024). Misure di solidarietà e questioni di effettività nel Reg. gestione asilo. *Quaderni AISDUE*; Morgese, G. (2024). Nuovo Patto UE: Una solidarietà flessibile, poco incisiva, inutilmente complessa. *Quaderni Costituzionali*, 44(4).

⁶⁵ Corte giust. 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, Slovacchia e Ungheria/Consiglio; 2 aprile 2020, C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca. La questione principale riguardava la natura giuridica delle decisioni. V. anche Circolo, A. (2018). Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio. *DPCE online*, vol. 34, n. 1, p. 165 ss.; De Witte, B. & Tsourdi, L. (2018) Confrontation on Relocation - The Court of Justice Endorses the Emergency Scheme for Compulsory Relocation of Asylum Seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council. *CMLR*, vol. 55, n. 5, p. 1457 ss.

imposto da due decisioni del Consiglio⁶⁶, affermando che quando gli Stati si trovano in situazioni di emergenza ex art. 78 (3) TFUE, gli oneri derivanti dalle misure temporanee adottate a beneficio degli Stati sotto pressione devono essere ripartiti tra tutti gli Stati membri, nel rispetto del principio di solidarietà espresso dell'art. 80 TFUE. I limiti di questa decisione sono dovuti dal fatto che l'obbligatorietà delle misure di ricollocazione non era stata riconosciuta dalla Corte come direttamente derivante dall'art. 80, ma dal carattere delle decisioni del Consiglio, in conformità con l'art. 78.

La riserva annuale di solidarietà⁶⁷, i cui contributi sono contenuti nell'atto di esecuzione del Consiglio e che gli Stati membri si sono impegnati a versare durante la riunione del forum di alto livello, è il principale strumento di risposta di solidarietà per gli Stati membri soggetti a pressioni migratorie, sulla base delle esigenze individuate nella proposta dell'atto di esecuzione effettuata dalla Commissione.

Essa è costituita da diversi tipi di contributi alternativi: la ricollocazione di richiedenti protezione internazionale o di beneficiari di protezione internazionale a cui questa è stata concessa meno di tre anni prima dell'adozione dell'atto di esecuzione, sulla base di accordi bilaterali tra lo Stato membro contributore e beneficiario; contributi finanziari forniti dagli Stati destinati ad azioni nel settore della migrazione, dell'accoglienza, dell'asilo, della reintegrazione pre-partenza, della gestione delle frontiere e del sostegno operativo; misure di solidarietà alternative nei medesimi settori, incentrate sul sostegno operativo, sullo sviluppo di capacità, sui servizi, sul sostegno personale, sulle strutture e sulle attrezzature tecniche.

Essa è istituita annualmente con l'adozione da parte del Consiglio di un atto di esecuzione⁶⁸ sulla base della proposta della Commissione, conformemente al ciclo di impegni condotto in sede di forum di alto livello.

Gli Stati membri hanno piena discrezionalità nella scelta tra i tipi di misure di solidarietà.

Per avvalersi della riserva di solidarietà uno Stato membro deve essere stato indicato dalla Commissione nella decisione come soggetto a pressioni migratorie e dopo l'adozione dell'atto

⁶⁶ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia; e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

⁶⁷ Art. 56 Regolamento (UE) 2024/1351. Sul meccanismo di solidarietà *ex pluribus*: Peers, S. (2024). The New EU Asylum Laws, Part 6: The New Dublin Rules on Responsibility for Asylum-Seeker. *EU Law Analysis*; De Bruycker, P. (2024) Genealogy of and Futurology on the Pact Migration and Asylum, in EU Immigration and Asylum Law and Policy; (2023) Solidarity under EU asylum policy with the New Pact on Migration and Asylum: Deal or Grail? *ECA Journal - Migration policy and the EU*; Peerboom, F. (2023) Flexible Responsibility or the End of Asylum Law as We Know it? *verfassungsblog.de*.

⁶⁸ Art. 57 Regolamento (UE) 2024/1351.

di esecuzione deve comunicarle l'intenzione di avvalersene, fornendo le informazioni⁶⁹ relative al tipo di misure necessarie per far fronte alla situazione.

A questo punto lo Stato membro ha accesso alla riserva di solidarietà, le cui misure sono rese operative dal forum di livello tecnico che viene convocato entro dieci giorni dalla comunicazione delle suddette, da parte del coordinatore UE di solidarietà.

Viene inoltre data la possibilità agli Stati membri che nella decisione della Commissione non fossero stati indicati come soggetti a pressioni migratorie, di comunicarle l'intenzione di avvalersi della riserva annuale di solidarietà⁷⁰ nel caso in cui ritengano di essere soggetti a tali pressioni, e di informarne il Consiglio. Lo Stato membro deve notificare alla Commissione una motivazione debitamente circostanziata dell'esistenza e della portata della pressione migratoria; informazioni sul tipo e sul livello delle misure di solidarietà necessarie per farvi fronte; una descrizione del modo in cui l'utilizzo della riserva annuale di solidarietà potrebbe stabilizzare la situazione; il modo in cui intende affrontare eventuali vulnerabilità individuate nel settore della responsabilità, della preparazione o della resilienza.

La Commissione valuta rapidamente la notifica, tenendo conto degli elementi elencati nel Regolamento⁷¹ e adotta una decisione per determinare se lo Stato membro è soggetto a pressione migratoria. Se la decisione è in senso affermativo lo Stato membro diventa beneficiario e la Commissione la trasmette rapidamente al Parlamento e al Consiglio.

Il coordinatore UE della solidarietà convoca poi il forum di livello tecnico entro due settimane dalla trasmissione della decisione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, salvo che la Commissione non ritenga, o il Consiglio non decida, con atto di esecuzione entro due settimane dalla trasmissione della decisione, che la riserva annuale di solidarietà sia insufficiente. In questo ultimo caso viene convocato il forum di alto livello entro una settimana dalla decisione della Commissione, per chiedere agli Stati membri di fornire contributi di solidarietà supplementari.

Se la Commissione respinge la richiesta, lo Stato membro può ripresentare ad essa e al Consiglio una nuova notifica, corredata di informazioni pertinenti supplementari.

Il Regolamento disciplina poi le compensazioni di competenza⁷²: qualora gli impegni in materia di ricollocazione di uno Stato membro siano pari o superiore al 50% del numero

⁶⁹ Art. 58 Regolamento (UE) 2024/1351

⁷⁰ Art. 59 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁷¹ Art. 59 (6) Regolamento (UE) 2024/1351: in particolare tiene conto delle informazioni di cui agli articoli 9 e 10, del fatto che lo Stato membro sia stato identificato o meno come a rischio di pressione migratoria nella decisione di cui all'articolo 11, della situazione generale nell'Unione, della situazione nello Stato membro notificante nei 12 mesi precedenti e delle esigenze espresse dallo Stato membro notificante.

⁷² Art. 63 Regolamento 2024/1351.

indicato nella proposta della Commissione e quando lo Stato membro contributore si sia impegnato a destinare come ricollocazioni almeno il 50% della sua quota obbligatoria alla riserva annuale di solidarietà, esso può richiedere agli altri Stati membri di assumere la competenza per l'esame delle domande di protezione internazionale per le quali lo stesso è stato dichiarato competente, al posto delle ricollocazioni. In tal caso gli Stati contributori possono assumere la competenza per l'esame delle domande di protezione internazionale al posto delle ricollocazioni.

Un'altra misura è quella dei contributi finanziari⁷³, che consistono in trasferimenti di importi dagli Stati membri contributori al bilancio dell'Unione, che sono utilizzati al fine delle azioni della riserva annuale di solidarietà. Gli Stati membri beneficiari individuano le azioni che possono essere finanziate e le sottopongono al forum di livello tecnico, mantenendosi in stretto contatto con la Commissione, che ha un ruolo di controllo. I contributi possono essere destinati ad azioni negli Stati membri, e quindi ad azioni nel settore della migrazione, dell'accoglienza, dell'asilo, della reintegrazione pre-partenza, del sostegno delle frontiere e del sostegno operativo, oppure possono essere finalizzate ad azioni negli Stati terzi, che potrebbero avere un impatto diretto sui flussi migratori alle frontiere esterne degli Stati membri o migliorare il sistema di asilo, accoglienza e migrazione in quei Paesi, compresi i programmi di rimpatrio volontario assistito e remigrazione. I contributi destinati alle azioni negli Stati terzi sono espressione della generalizzata tendenza all'esternalizzazione delle politiche migratorie che caratterizza questa materia da anni⁷⁴. Inoltre, si potrebbe sottolineare che il principio di solidarietà come principio di ripartizione per definizione opera "tra gli Stati membri", e non a favore di Stati terzi.

Vi sono poi le misure di solidarietà alternative⁷⁵. Esse si devono basare su una richiesta specifica dello Stato membro beneficiario e sono conteggiate come solidarietà finanziaria. Si tratta comunque di misure che si aggiungono a quelle previste dalle operazioni di organi e organismi dell'Unione o dai finanziamenti della stessa e non possono sostituirsi a quelle per cui sono tenuti a contribuire attraverso gli organi e organismi dell'Unione.

Per quanto riguarda la ricollocazione⁷⁶, lo Stato membro beneficiario deve garantire che non vi siano fondati motivi per ritenere che la persona in questione comporti un rischio per la sicurezza

⁷³ Art. 64 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁷⁴ S. POLI, "Flexible" Cooperation Between the European Union and Third Countries to Contain Migration Flows and the Uncertainties of "Compensation Measures": The Case of the Resettlement of Refugees in EU Member States, in DPCE online, n. 4, 2020, p. 5272 ss.

⁷⁵ Art. 65 Regolamento (UE) 2024/1351.

⁷⁶ Art. 67 Regolamento (UE) 2024/1351.

interna. Lo Stato membro beneficiario identifica le persone che potrebbero essere ricollocate anche con l'aiuto dell'Agenzia per l'asilo, tenendo conto di legami significativi, come quelli basati su motivi familiari o culturali, anche dando all'interessato la possibilità di fornire informazioni a riguardo e di presentare queste e documenti pertinenti per determinare tali legami. I soggetti che vengono ricollocati sono informati dei loro obblighi e delle conseguenze in caso della loro inosservanza. I familiari devono essere ricollocati nello stesso Stato membro. Lo Stato membro beneficiario trasmette allo Stato membro di ricollocazione tutte le informazioni e documenti relativi all'interessato, anche al fine di verificare eventuali rischi per la sicurezza. Lo Stato membro di ricollocazione esamina le informazioni trasmesse e verifica che non vi siano rischi per la sicurezza, anche durante il colloquio personale. Se questi non sussistono, lo Stato membro di ricollocazione conferma l'intenzione di provvedere, entro una settimana dal ricevimento delle informazioni. Se invece i motivi sussistono, lo Stato membro di ricollocazione informa lo Stato membro beneficiario entro una settimana da ricevimento delle informazioni con una segnalazione proveniente da una banca dati pertinente e la ricollocazione non ha luogo. Va sottolineato che non è prevista per l'interessato alcuna possibilità di ricorso avverso la decisione dello Stato contributore a non effettuare il rimpatrio, nonostante questa comporti l'impossibilità per il richiedente di essere ricollocato o trasferito in futuro. Lo Stato membro beneficiario adotta una decisione di trasferimento entro una settimana dalla conferma e notifica per iscritto all'interessato la decisione di trasferirlo al massimo due giorni prima del trasferimento.

5.3 La procedura comune di protezione internazionale

Anche nel caso del Regolamento sulla procedura di protezione internazionale, esso sostituisce una Direttiva, rispettando la tendenza di questo nuovo Patto sulla migrazione e sull'asilo a fornire una disciplina di maggiore dettaglio rispetto al passato e a proceduralizzare il diritto dell'Unione per rafforzare l'implementazione delle disposizioni europee, cercando di risolvere il problema dell'attuazione limitata e frammentata del CEAS e definire in sede legislativa complicate questioni attuative, che altrimenti dovrebbero essere decise in sede politica, con tempistiche molto più lunghe⁷⁷.

Il Regolamento (UE) 2024/1348 si applica⁷⁸ a tutte le domande di protezione internazionale fatte nel territorio degli Stati membri, comprese le frontiere esterne, le acque territoriali, le zone

⁷⁷ Tsourdi, E. (2021). Asylum in the EU: One of the many faces of rule of law backsliding? *European Constitutional Law Review*, 17(3), 471–502.

⁷⁸ Art. 2 Regolamento (UE) 2024/1348.

di transito e alla revoca della protezione internazionale. Vengono escluse dal campo di applicazione le domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.

L'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati ⁷⁹(UNHCR) ha accesso ai richiedenti, alle informazioni sulle singole domande di protezione internazionale, previo consenso del richiedente, può presentare pareri a qualsiasi autorità competente e in ogni fase della procedura sulle singole domande di protezione internazionale.

Tutte le autorità sono vincolate al principio di riservatezza⁸⁰.

Il richiedente ha diritto⁸¹ di essere informato sul diritto all'orientamento legale gratuito per la formalizzazione della domanda e alla rappresentanza legale, ha diritto ai mezzi con cui produrre gli elementi di prova a sostegno della domanda e il diritto ad ottenere una decisione sulla stessa. Le informazioni devono essere fornite quanto prima per permettere al richiedente di esercitare tali diritti e di assolvere agli obblighi. Egli può confermare di aver ricevuto le informazioni relative a diritti e obblighi, che viene documentata nel suo fascicolo, come anche viene data nota nello stesso dell'eventuale rifiuto di confermare.

Nel corso della procedura è messo a disposizione un interprete, se necessario, anche per il colloquio orale, che grava sui fondi pubblici. Il prima possibile e prima del termine per la formalizzazione della domanda, le autorità danno al richiedente la possibilità di comunicare con l'UNHCR o con altra organizzazione equivalente.

Il richiedente deve collaborare con le autorità⁸² e ha diritto di rimanere nello Stato membro competente ad esaminare la domanda⁸³; ha diritto a un colloquio sull'ammissibilità della stessa⁸⁴, prima della decisione sull'ammissibilità, in cui gli è data la possibilità di spiegare perché i motivi di inammissibilità non si applicherebbero al suo caso, e a un colloquio sul merito⁸⁵, prima della decisione sul merito, che può svolgersi contemporaneamente a quello sull'ammissibilità, sempre che venga informato di ciò e sia in grado di consultare il suo difensore.

⁷⁹ Art. 6 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁸⁰ Art. 7 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁸¹ Art. 8 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁸² Art. 9 Regolamento (UE) 2024/1348. In particolare: a) comunicando i dati richiesti; b) fornendo una spiegazione qualora non sia in possesso di un documento di identità o di viaggio; c) fornendo informazioni su eventuali cambiamenti relativi alla residenza, all'indirizzo, al numero di telefono o all'indirizzo di posta elettronica; d) fornendo dati biometrici; e) formalizzando la domanda e rimanendo disponibile durante l'intera procedura; f) consegnando quanto prima i documenti in suo possesso pertinenti per l'esame della domanda; g) partecipando al colloquio personale; h) rimanendo nel territorio dello Stato membro in cui è tenuto a essere presente.

⁸³ Art. 10 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁸⁴ Art. 11 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁸⁵ Art. 12 Regolamento (UE) 2024/1348.

I colloqui si svolgono⁸⁶ in condizioni atte a garantire un'adeguata tutela della vita privata e della riservatezza e a consentire al richiedente di esporre in modo esauriente i motivi della sua domanda; infatti, è assicurata la presenza del suo consulente legale, di un interprete ed eventualmente anche di un mediatore culturale.

L'autorità accertante conduce il colloquio e ha la competenza per tenere conto del contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresi la situazione esistente nel Paese di origine del richiedente e l'origine culturale, l'età, il genere, l'identità di genere, l'orientamento sessuale, la vulnerabilità ed esigenze procedurali particolari del richiedente; deve avere una conoscenza generale dei fattori che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio e ha ricevuto una formazione adeguata in materia.

Il richiedente può richiedere che chi conduce il colloquio abbia, se possibile, il suo stesso sesso. I colloqui possono essere omessi in determinati casi⁸⁷ elencati nel Regolamento, ma questa decisione non deve incidere negativamente sulla decisione dell'autorità accertante.

Se vi sono dubbi sulla capacità fisica o sulla capacità del richiedente di sostenere il colloquio deve essere consultato un professionista del settore medico.

Il richiedente deve essere presente al colloquio e rispondere personalmente e ha facoltà di essere assistito da un consulente legale. Del colloquio personale deve essere redatto verbale e deve essere registrato mediante sistemi di registrazione sonora⁸⁸.

Egli ha diritto a consultare⁸⁹ in maniera effettiva un consulente legale o altro consulente sugli aspetti relativi alla domanda in tutte le fasi della procedura. Può scegliere il proprio legale oppure chiedere l'orientamento legale gratuito⁹⁰ nella procedura amministrativa e l'assistenza e rappresentanza legale gratuita⁹¹ nel processo di impugnazione, ed è informato di questo suo diritto.

Le autorità competenti sono inoltre tenute, con una valutazione individuale, a verificare se il richiedente necessita di garanzie procedurali particolari⁹². Questa valutazione va fatta quanto

⁸⁶ Art. 13 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁸⁷ In particolare se: a) l'autorità accertante è in grado di prendere una decisione positiva riguardo allo status di rifugiato o allo status di protezione sussidiaria basandosi sulle prove acquisite, a condizione che lo status di protezione sussidiaria comporti gli stessi diritti e benefici dello status di rifugiato ai sensi del diritto dell'Unione e nazionale; b) l'autorità accertante ritiene che la domanda non sia inammissibile basandosi sulle prove acquisite; c) l'autorità accertante reputa che il richiedente sia incapace o impossibilitato a sostenere un colloquio a causa di circostanze persistenti che sfuggono al suo controllo; d) in caso di una domanda reiterata, l'esame preliminare di cui all'articolo 55, paragrafo 4, è effettuato sulla base di una dichiarazione scritta; e) l'autorità accertante ritiene inammissibile la domanda a norma dell'articolo 38, paragrafo 1, lettera c).

⁸⁸ Art. 14 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁸⁹ Art. 15 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁹⁰ Art. 16 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁹¹ Art. 17 Regolamento 2024/1348.

⁹² Art. 20 e 21 Regolamento (UE) 2024/1348.

prima, dopo che è stata proposta la domanda, e si basa su segni visibili, dichiarazioni, sul comportamento del richiedente o su documenti pertinenti. Essa deve terminare entro 30 giorni. Le autorità possono indirizzare il richiedente verso un professionista del settore medico o psicologo per una consulenza in merito. Le autorità competenti devono individuare le garanzie ritenute necessarie per il caso.

Dei richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari fanno parte i minori⁹³, per cui le autorità devono sempre agire tenendo conto dell'interesse superiore dello stesso.

Per quanto riguarda poi la procedura amministrativa, il Regolamento stabilisce che la domanda di protezione internazionale⁹⁴ si considera fatta quando un cittadino di un Paese terzo o un apolide manifesta di persona la volontà di ricevere protezione internazionale da parte di uno Stato membro all'autorità competente. In caso di dubbi sull'intenzione di chiedere protezione internazionale da parte dell'autorità, essa lo chiede espressamente al soggetto.

La domanda deve essere registrata entro 5 giorni da quando è stata proposta⁹⁵, o al massimo entro 15 giorni se un numero sproporzionato⁹⁶ di cittadini di Paesi terzi o apolidi faccia domanda nell'arco dello stesso periodo di tempo, rendendo infattibile la registrazione entro i termini ordinari. La registrazione della domanda è sospesa finché non sono conclusi gli accertamenti del Regolamento *screening*, se i richiedenti vi sono sottoposti.

La domanda deve essere formalizzata entro 21 giorni dal momento in cui viene formulata, da parte del richiedente, all'autorità accertante. Se il richiedente è stato trasferito, il termine per la formalizzazione decorre dal momento in cui egli si identifica presso le autorità dello Stato membro competente per la domanda. Essa deve essere effettuata di persona, a una data, in un luogo e un'ora designati. Gli Stati membri possono prevedere che la formalizzazione avvenga attraverso un modulo. I termini per la formalizzazione possono essere prolungati fino a due mesi in caso di numero sproporzionato di domande nello stesso arco temporale.

⁹³ Artt. 22 e 23 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁹⁴ Art. 26 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁹⁵ Art. 27 Regolamento (UE) 2024/1348. In particolare chi registra la domanda deve indicare: a) nome, data e luogo di nascita, genere, cittadinanze o il fatto che il richiedente sia apolide, familiari e, nel caso di minori, fratelli e sorelle o parenti presenti in uno Stato membro, se del caso, e altri dati personali del richiedente pertinenti per la procedura di protezione internazionale e per la determinazione dello Stato membro competente; b) tipo, numero e periodo di validità di qualsiasi documento d'identità o di viaggio del richiedente, se disponibili, e Paese che ha rilasciato tale documento, nonché altri documenti forniti dal richiedente che l'autorità competente ritiene pertinenti ai fini della sua identificazione, per la procedura di protezione internazionale e per la determinazione dello Stato membro competente; c) data della domanda, luogo in cui è stata fatta e autorità cui è stata rivolta; d) sede del richiedente o residenza o indirizzo del richiedente e, se disponibili, numero di telefono e indirizzo di posta elettronica a cui il richiedente può essere rintracciato.

⁹⁶ V. *supra* nota 34.

Con la registrazione le autorità competenti emettono un documento⁹⁷ che la attesta, valido fino al rilascio di un altro documento che contiene informazioni più dettagliate⁹⁸. Se il richiedente è in stato di trattenimento, questi documenti devono essere rilasciati in seguito alla fine dello stesso.

La domanda può essere fatta anche nei centri di trattenimento, ai valichi di frontiera, nelle zone di transito, alle frontiere esterne⁹⁹. Le autorità competenti devono fornire informazioni sulla possibilità di farlo, devono mettere a disposizione i servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura e devono garantire l'accesso ai richiedenti delle persone ammesse a prestare consigli e consulenza.

L'autorità accertante decide¹⁰⁰ poi sulla domanda dopo averne accertato l'ammissibilità e il merito, trattandone ognuna individualmente, in modo obiettivo e imparziale¹⁰¹.

L'esame¹⁰² sull'ammissibilità deve essere svolto entro due mesi dalla formalizzazione, e può essere prorogato dall'autorità accertante per un periodo non superiore a due mesi, nel caso in cui vi sia un numero sproporzionato di domande da esaminare nell'arco di un periodo di tempo, se vi sono questioni complesse in fatto o in diritto, se il ritardo può essere imputato chiaramente e unicamente alla mancata osservanza degli obblighi del richiedente.

⁹⁷ Art. 29 Regolamento (UE) 2024/1348.

⁹⁸ In particolare contiene: a) il nome, la data e il luogo di nascita, il genere, le cittadinanze o, se del caso, un'indicazione dell'apolidia, un'immagine del volto e la firma del richiedente; b) l'autorità emittente, la data e il luogo di rilascio e la durata di validità del documento; c) lo status di richiedente; d) una dichiarazione attestante che il richiedente ha diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro affinché la sua domanda sia esaminata precisando se è libero di muoversi in tutto il territorio o in una data area geografica; e) una dichiarazione che il documento non è un documento di viaggio e che al richiedente non è consentito recarsi senza autorizzazione in altri Stati membri.

⁹⁹ Art. 30 Regolamento (UE) 2024/1348.

¹⁰⁰ Art. 34 Regolamento (UE) 2024/1348.

¹⁰¹ Art. 34 Regolamento (UE) 2024/1348. In particolare l'autorità accertante tiene conto di: a) dichiarazioni e documentazione pertinenti presentate dal richiedente; b) informazioni d'interesse, precise e aggiornate sulla situazione regnante nel Paese d'origine del richiedente alla data della decisione sulla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari ivi vigenti e le relative modalità di applicazione, raccolte da fonti nazionali, internazionali e dell'Unione pertinenti e disponibili, comprese le organizzazioni per i diritti dei minori e, ove disponibile, l'analisi comune sulla situazione in Paesi di origine specifici e le note di orientamento; c) nell'applicazione dei concetti di Paese di primo asilo o di Paese terzo sicuro, informazioni d'interesse, precise e aggiornate sulla situazione regnante nel Paese terzo considerato Paese di primo asilo o Paese terzo sicuro alla data della decisione sulla domanda, comprese informazioni e analisi sui Paesi terzi sicuri; d) situazione individuale e circostanze personali del richiedente, compresi fattori quali l'estrazione sociale, l'età, il genere, l'identità di genere e l'orientamento sessuale, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave; e) eventualità che le attività svolte dal richiedente dopo aver lasciato il Paese di origine abbiano mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie per chiedere protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività espongano il richiedente a persecuzione o a danno grave in caso di rientro nel Paese; f) eventualità che ci si possa ragionevolmente attendere dal richiedente un ricorso alla protezione di un altro Paese di cui potrebbe dichiararsi cittadino; g) purché lo Stato o agenti dello Stato non siano i responsabili della persecuzione o del danno grave, eventualità che si applichi l'alternativa della protezione interna.

¹⁰² Art. 35 Regolamento (UE) 2024/1348.

In caso di procedura accelerata l'esame si deve concludere in tre mesi, mentre i termini per quello ordinario nel merito sono di sei mesi dalla data di formalizzazione. Negli stessi casi in cui è prevista la proroga per l'esame sull'ammissibilità, può essere disposta la proroga dei termini per l'esame nel merito, per ulteriori sei mesi. La conclusione dell'esame della domanda può essere rimandata se il Paese di origine del richiedente è in una situazione di incertezza che si presume temporanea.

In questo caso la situazione viene riesaminata ogni quattro mesi, anche tenendo conto dei riesami effettuati dall'agenzia per l'asilo, e si comunicano le ragioni del rinvio al richiedente. La procedura non può comunque estendersi oltre 21 mesi dalla formalizzazione della domanda. La decisione¹⁰³ è resa per iscritto e comunicata al richiedente, al suo rappresentante o al consulente legale quanto prima.

Se è respinta per inammissibilità, infondatezza o manifesta infondatezza ai fini dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, per ritiro esplicito o ritiro implicito, la decisione indica i motivi in fatto e in diritto del rigetto. Il richiedente deve essere informato per iscritto della decisione e dei mezzi di impugnazione, anche insieme alla decisione, in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile, se non è assistito da un consulente legale, caso in cui è sufficiente che al richiedente venga comunicata la concessione o meno della protezione internazionale, mentre le altre informazioni possono essere fornite a questo.

In caso di rigetto, contestualmente o separatamente alla decisione, viene emanata anche una decisione di rimpatrio, conformemente alla rispettiva Direttiva¹⁰⁴.

L'autorità accertante respinge la domanda per inammissibilità¹⁰⁵ nei casi indicati.

Nella decisione sul merito¹⁰⁶ l'autorità decide se attribuire lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria; può respingere la domanda per infondatezza se il richiedente non possiede i requisiti

¹⁰³ Art. 36 Regolamento 2024/1348.

¹⁰⁴ V. *infra* 4.

¹⁰⁵ Art. 37 Regolamento 2024/1348. In particolare se: un Paese che non è uno Stato membro è considerato per il richiedente Paese di primo asilo, salvo se è palese che il richiedente non vi sarà ammesso o riammesso; un Paese che non è uno Stato membro è considerato per il richiedente Paese terzo sicuro, salvo se è palese che il richiedente non vi sarà ammesso o riammesso; uno Stato membro diverso dallo Stato membro che esamina la domanda ha concesso al richiedente la protezione internazionale; un giudice penale internazionale ha disposto la ricollocazione sicura del richiedente in uno Stato membro o in un Paese terzo, o intraprende inequivocabilmente azioni in tal senso, a meno che non siano emerse nuove circostanze pertinenti di cui il giudice non abbia tenuto conto o non vi sia stata alcuna possibilità giuridica di addurre dinanzi a tale giudice penale internazionale circostanze pertinenti alle norme sui diritti umani riconosciute a livello internazionale; al richiedente interessato è stata emessa una decisione di rimpatrio e tale richiedente ha fatto domanda solo dopo sette giorni lavorativi dalla data in cui ha ricevuto la decisione di rimpatrio, a condizione che sia stato informato delle conseguenze della mancata domanda entro tale termine e che dalla scadenza di tale periodo non siano emersi nuovi elementi rilevanti e se la domanda è reiterata senza che siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente nuovi elementi rilevanti.

¹⁰⁶ Art. 39 Regolamento (UE) 2024/1348.

per il riconoscimento della protezione internazionale; può non esaminare la domanda nel merito se un altro Stato membro è competente, la domanda è respinta per inammissibilità o è ritirata implicitamente o esplicitamente; può dichiarare la domanda manifestamente infondata.

Il richiedente può ritirarla¹⁰⁷ in qualsiasi momento della procedura per iscritto, di persona o per mezzo del consulente. Deve essere informato delle conseguenze del ritiro della domanda in una lingua che comprende o che ragionevolmente si suppone che comprenda. Oltre al ritiro esplicito, vengono disciplinati i casi in cui ha luogo il ritiro implicito¹⁰⁸ della domanda. Anche in questo caso deve essere informato delle conseguenze del ritiro, e l'autorità può sospendere la procedura per dare al richiedente la possibilità di giustificare o rettificare le omissioni o le azioni che lo hanno determinato, prima della dichiarazione della decisione.

L'autorità competente può inoltre ricorrere a una procedura accelerata¹⁰⁹ per l'esame nel merito della domanda di protezione internazionale nei casi elencati all'art. 42 del Regolamento, che

¹⁰⁷ Art. 40 Regolamento (UE) 2024/1348.

¹⁰⁸ Art. 41 Regolamento (UE) 2024/1348. Il ritiro implicito avviene quando: a) il richiedente, senza valido motivo, non ha formalizzato la domanda a norma dell'articolo 28 pur avendo avuto una possibilità effettiva in tal senso; b) il richiedente rifiuta di collaborare e non comunica le informazioni di cui all'articolo 27, paragrafo 1, lettere a) e b), o i propri dati biometrici; c) il richiedente rifiuta di comunicare il proprio indirizzo, qualora ne abbia uno, a meno che l'alloggio sia fornito dalle autorità competenti; d) il richiedente, senza giusto motivo, non ha partecipato al colloquio personale allorché vi era tenuto a norma dell'articolo 13 o, senza giusto motivo, ha rifiutato di rispondere alle domande durante il colloquio in modo da rendere l'esito del colloquio non sufficiente a decidere sul merito della domanda; e) il richiedente ha violato più volte gli obblighi di comunicazione impostigli dall'articolo 9, paragrafo 4, o non rimane a disposizione delle competenti autorità amministrative o giudiziarie, a meno che possa dimostrare che tale inosservanza è imputabile a circostanze specifiche che sfuggono al suo controllo; f) il richiedente ha formalizzato la domanda in uno Stato membro diverso da quello previsto all'articolo 17, paragrafi 1 e 2, del Regolamento (UE) 2024/1351 e non rimane in tale Stato in attesa della determinazione dello Stato membro competente o dell'attuazione della procedura di trasferimento, se del caso.

¹⁰⁹ Art. 42 Regolamento (UE) 2024/1348. Si può ricorrere alla procedura accelerata quando: a) nel formalizzare la domanda ed esporre i fatti il richiedente ha sollevato soltanto questioni che non hanno alcuna pertinenza ai fini della possibilità di attribuirgli la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma del Regolamento (UE) 2024/1347; b) il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti o contraddittorie, palesemente false o evidentemente improbabili ovvero dichiarazioni che contraddicono informazioni pertinenti e disponibili sul Paese di origine, rendendo così chiaramente non convincente la sua asserzione di avere diritto alla qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma del Regolamento (UE) 2024/1347; c) si ritiene che il richiedente, dopo aver avuto la piena opportunità di dimostrare un valido motivo, abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti, in particolare relativi alla sua identità o alla sua cittadinanza, che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, o sussistono evidenti motivi per ritenere che il richiedente abbia distrutto o comunque fatto sparire in malafede un documento d'identità o di viaggio per evitare l'accertamento della sua identità o cittadinanza; d) il richiedente fa domanda al solo scopo di ritardare, ostacolare o impedire l'esecuzione di una decisione in merito al suo allontanamento dal territorio dello Stato membro; e) un Paese terzo può essere considerato per il richiedente Paese di origine sicuro ai sensi del presente Regolamento; f) sussistono fondati motivi per considerare che il richiedente sia un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico degli Stati membri o che il richiedente sia stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale; g) si tratta di una domanda reiterata che non sia inammissibile; h) il richiedente è entrato illegalmente nel territorio di uno Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e, senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità competenti o non ha fatto domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso; i) il richiedente è entrato legalmente nel territorio di uno Stato membro e, senza un valido motivo, non ha fatto domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle motivazioni della sua domanda; ciò non pregiudica la necessità di protezione internazionale che sorga fuori dal Paese d'origine («sur place»); o j) il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora

possono essere riassunti in tre categorie: le domande in mala fede, gli ingressi irregolari e le domande da parte di richiedenti asilo provenienti da un Paese di origine sicuro¹¹⁰.

Essa deve tenere conto delle note di orientamento sui Paesi di origine sicuri da parte dell'Agenzia per l'asilo e se ritiene che l'esame della domanda comporti questioni in fatto o in diritto troppo complesse per essere esaminate con procedura accelerata, continua l'esame nel merito secondo la procedura ordinaria. Essa si applica al minore non accompagnato solo nei casi previsti dal Regolamento¹¹¹.

Nell'ambito delle procedure speciali rientra anche la procedura alla frontiera di cui si è già detto¹¹².

La protezione internazionale può essere revocata¹¹³ dall'autorità competente o da un giudice, avviando l'apposita procedura se emergono nuovi elementi o risultanze indicativi della presenza di motivi per riconsiderare il diritto del richiedente alla qualifica di beneficiario di protezione internazionale. In questo caso egli è informato per iscritto¹¹⁴.

abituale in un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20 %, tranne se l'autorità accertante valuti che la situazione nel Paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive.

¹¹⁰ Marin, L. (2024). La riforma del Regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo. *Quaderni AISDUE*.

¹¹¹ La procedura accelerata si può applicare ai minori solo se: a) il richiedente proviene da un Paese terzo che può essere considerato Paese di origine sicuro ai sensi del presente Regolamento; b) sussistono fondati motivi per ritenere che il richiedente sia un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro o che il richiedente sia stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale; c) si tratta di una domanda reiterata che non sia inammissibile; d) si ritiene che il richiedente, dopo aver avuto la piena opportunità di dimostrare un valido motivo, abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti, in particolare relativi alla sua identità o alla sua cittadinanza, che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, o sussistono evidenti motivi per ritenere che il richiedente abbia distrutto o comunque fatto sparire in malafede un documento d'identità o di viaggio per evitare l'accertamento della sua identità o cittadinanza; oppure e) il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20 %, tranne se l'autorità accertante valuti che la situazione nel Paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive.

¹¹² V. *infra* 3.6.

¹¹³ Art. 65 e 66 Regolamento (UE) 2024/1348.

¹¹⁴ In particolare è informato: a) del fatto che la sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale è oggetto di riesame e dei motivi di tale riesame; b) dell'obbligo di cooperare con l'autorità accertante e altre autorità competenti, in particolare del fatto che è tenuto a rendere una dichiarazione scritta e a comparire per un colloquio personale o un'audizione e rispondere a domande; c) delle conseguenze della mancata cooperazione con l'autorità accertante e con altre autorità competenti e del fatto che la mancata presentazione della dichiarazione scritta e la mancata partecipazione al colloquio personale o all'audizione senza debita giustificazione non impediscono all'autorità accertante o al giudice competente di adottare una decisione di revoca della protezione internazionale; d) del fatto che gli è data la possibilità di esporre i motivi per cui la sua protezione internazionale non dovrebbe

Il richiedente o la persona soggetta a revoca della protezione internazionale hanno diritto a un ricorso effettivo¹¹⁵ davanti a un giudice avverso la decisione di rigetto della domanda per inammissibilità, infondatezza o manifesta infondatezza, sia relativamente alla protezione sussidiaria che allo status di rifugiato, la decisione di rigetto della domanda per ritiro implicito, la decisione di revoca, la decisione di rimpatrio a seguito del mancato riconoscimento della protezione internazionale.

Il ricorso effettivo prevede il riesame completo ex nunc degli elementi di fatto e di diritto, almeno di fronte al giudice di primo grado. Durante l'udienza il soggetto ha diritto a un servizio di interpretazione.

I termini per l'impugnazione sono stabiliti dalla legislazione nazionale tra un minimo di cinque giorni a un massimo di dieci per l'impugnazione della decisione di rigetto della domanda per inammissibilità, per ritiro implicito, per infondatezza o per manifesta infondatezza; da un minimo di due settimane a un massimo di un mese in tutti gli altri casi.

L'impugnazione ha effetto sospensivo della decisione di rimpatrio, con delle rilevanti eccezioni¹¹⁶.

Il giudice può comunque decidere in questi casi di autorizzare il richiedente o la persona soggetta a revoca a rimanere nel territorio dell'Unione fino alla decisione del ricorso.

Il richiedente o la persona soggetta a revoca della protezione internazionale dispongono di un termine di almeno cinque giorni dalla data di notifica della decisione per chiedere l'autorizzazione a rimanere nel territorio. Essi hanno diritto a un servizio di interpretazione laddove una comunicazione adeguata risulti altrimenti impossibile, in caso di udienza dinanzi al giudice, e ricevono, su loro istanza, assistenza e rappresentanza legali gratuite. Non sono inoltre allontanati dal territorio dello Stato membro competente nei casi disciplinati¹¹⁷.

essere revocata in una dichiarazione scritta entro un termine ragionevole a decorrere dalla data in cui riceve le informazioni di cui alla lettera a) e in un colloquio personale o in un'audizione a una data stabilita dall'autorità accertante o, se previsto dal diritto nazionale, dal giudice competente.

¹¹⁵ Art. 67 Regolamento (UE) 2024/1348.

¹¹⁶ Art. 68 Regolamento (UE) 2024/1348. In particolare se è stata adottata a) decisione di rigetto della domanda per infondatezza o manifesta infondatezza se, al momento della decisione: i) il richiedente è soggetto ad un esame accelerato a norma dell'articolo 42, paragrafo 1 o paragrafo 3; ii) il richiedente è soggetto alla procedura di frontiera, tranne nel caso in cui sia un minore non accompagnato; b) decisione di rigetto della domanda per inammissibilità a norma dell'articolo 38, paragrafo 1, lettera a), d) o e), o dell'articolo 38, paragrafo 2, tranne nel caso in cui il richiedente sia un minore non accompagnato soggetto alla procedura di frontiera; c) decisione di rigetto della domanda per ritiro implicito; d) decisione di rigetto della domanda reiterata per infondatezza o manifesta infondatezza; o e) decisione di revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 14, paragrafo 1, lettera b), d) o e), oppure dell'articolo 19, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) 2024/1347.

¹¹⁷ i) fino alla scadenza del termine per chiedere al giudice l'autorizzazione a rimanere; ii) se il richiedente o la persona soggetta a revoca della protezione internazionale hanno chiesto entro il termine stabilito l'autorizzazione a rimanere nel territorio, nelle more della decisione del giudice riguardo a tale autorizzazione; e) il richiedente o la persona soggetta a revoca della protezione internazionale sono debitamente e tempestivamente informati dei loro diritti a norma del presente paragrafo.

Le impugnazioni successive alla prima non determinano l'effetto sospensivo della decisione, fatta salva la possibilità che il giudice, su istanza dei richiedenti o d'ufficio, consenta loro di rimanere nei casi in cui sia invocato il principio di non respingimento.

I termini in cui deve essere deciso il ricorso sono ragionevolmente determinati dal diritto nazionale.

5.4 Definizione di Paese sicuro

Nel diritto dell'UE esistono tre nozioni di paese sicuro: la prima è quella di Paese di origine sicuro, che incide sull'ammissibilità della domanda di protezione internazionale; poi vi è quella di Paese di primo asilo, che consente di allontanare un richiedente verso un Paese terzo in cui ha già la protezione internazionale e dove la sua sicurezza non è minacciata; infine, quella di Paese terzo sicuro, che giustifica il ricorso ad una procedura accelerata¹¹⁸.

Il primo concetto disciplinato è quello di protezione effettiva¹¹⁹, che il Regolamento stabilisce sussista quando un Paese terzo abbia ratificato e rispetti la Convenzione di Ginevra sul diritto dei rifugiati. Se questo prevede delle limitazioni geografiche all'applicazione della Convenzione, e nel caso in cui non sia stata ratificata e rispettata la Convenzione, vengono seguiti dei criteri alternativi, che si basano sul trattamento dei soggetti che la Convenzione di Ginevra mira a tutelare: essi devono essere autorizzati a rimanere nel territorio del Paese terzo, devono avere accesso ai mezzi di sussistenza sufficienti a mantenere un tenore di vita adeguato rispetto alla situazione dello Stato di accoglienza, devono avere accesso alle prestazioni sanitarie, al trattamento essenziale delle malattie e all'istruzione alle condizioni previste nel Paese terzo. Inoltre, la protezione effettiva deve restare disponibile finché non è possibile trovare una soluzione duratura.

Il secondo concetto disciplinato è quello di Paese di primo asilo¹²⁰, che è quello in cui il richiedente ha goduto di protezione effettiva, dove non sussistono minacce alla sua vita e libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale, dove non sussiste alcun rischio reale di danno grave, dove è protetto dal respingimento conformemente alla Convenzione di Ginevra, e dall'allontanamento. Questa nozione si può applicare solo se il richiedente non può fornire elementi che giustifichino il motivo per cui il concetto di Paese di primo asilo non è applicabile nei suoi confronti, nel quadro

¹¹⁸ Celoria, E., Rondine, F., (2025). Escludere e disciplinare: linee di tendenza emergenti dal Regolamento accertamenti, dal Regolamento procedure e dalla Direttiva accoglienza del nuovo Patto europeo sulla migrazione e sull'asilo. Diritto immigrazione e cittadinanza 1/2025.

¹¹⁹ Art. 57 Regolamento (UE) 2024/1348.

¹²⁰ Art. 58 Regolamento (UE) 2024/1348.

di una valutazione individuale. Se il Paese terzo non riammette il richiedente o non fornisce una risposta entro il termine stabilito dall'autorità competente, egli ha accesso alla procedura di protezione internazionale per come disciplinata dal diritto dell'UE.

Il concetto di Paese terzo sicuro¹²¹ invece può essere utilizzato quando non sussistono minacce alla vita e alla libertà dei cittadini stranieri per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; quando non sussiste per questi alcun rischio reale di danno grave; quando e sono protetti dal respingimento conformemente alla Convenzione di Ginevra e dall'allontanamento in violazione del diritto alla protezione da torture e trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale; quando esiste la possibilità di richiedere e, se sono soddisfatte le condizioni, di ricevere la protezione effettiva.

Possono essere previste dall'Unione o dagli Stati membri delle eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili.

La valutazione sulla sicurezza avviene sulla base di informazioni pertinenti e disponibili, comprese quelle che provengono da Stati membri, Agenzia per l'asilo, servizio europeo per l'azione esterna, UNHCR e altre organizzazioni internazionali pertinenti.

Questo concetto è applicabile quando un Paese terzo è stato designato come sicuro a livello dell'Unione o nazionale o individualmente, rispetto a un richiedente, se sono rispettate tutte le condizioni.

Anche in questo caso il richiedente può fornire elementi che giustifichino il motivo per cui il concetto di Paese terzo sicuro non è applicabile individualmente nei suoi confronti e deve avere inoltre con il Paese terzo in questione un legame in virtù del quale sarebbe ragionevole che vi si recasse.

Sorge una presunzione di soddisfazione delle condizioni di Paese terzo sicuro, qualora vi sia un accordo del Paese con l'Unione ex art. 218 TFUE, sul fatto che i migranti ammessi ai sensi dell'accordo saranno protetti conformemente alle norme internazionali in materia, e nel pieno rispetto del principio di non respingimento. Viene comunque fatta salva la possibilità di dimostrare il contrario, e il legame con lo Stato terzo da parte del richiedente.

I Paesi che rispettano le condizioni appena indicate possono essere designati dall'Unione come Paesi di origine sicuri. Questa designazione viene riesaminata periodicamente dalla Commissione.

¹²¹ Art. 59 Regolamento (UE) 2024/1348.

Anche gli Stati membri possono individuare con la legislazione nazionale, Paesi terzi sicuri o Paesi di origine sicura diversi da quelli dell'Unione, salva opposizione della Commissione. Non possono tuttavia indicare come sicuri i Paesi per cui è stata disposta la sospensione da parte della Commissione. Uno Stato membro può notificare alla Commissione se ritiene che alla luce dell'evoluzione della situazione, quel Paese soddisfi nuovamente le condizioni previste.

6 Conclusioni

Al termine di questa disamina, devesi concludere nel senso che non è stato possibile, trovare una definizione unitaria di frontiera marittima. È emerso tuttavia, sia dall'analisi della nozione nel diritto internazionale che dall'analisi della nozione nel diritto dell'Unione Europea, che, così come lo sviluppo del diritto del mare è avvenuto in maniera funzionale, da una parte alla volontà degli Stati di estendere la propria sovranità su zone sempre più ampie del mare, dall'altra a tutelare gli interessi della comunità internazionale a mantenere un certo livello di libertà della navigazione e sfruttamento delle risorse marine, anche la duplice nozione di frontiera marittima è funzionale, in un senso, a delimitare le zone marittime di uno Stato costiero, e dall'altro a individuare la zona marittima più esterna, nel punto in cui si incontra con quella di un altro Stato costiero, adiacente o opposto.

Nel diritto dell'Unione Europea perde invece il significato collegato alle zone marittime, al contrario se ne assume uno maggiormente operativo: in particolare il concetto di frontiera esterna dell'Unione, e quindi anche quella marittima, nasce per compensare l'assenza delle frontiere interne, e assume quindi il ruolo di filtro, attraverso le verifiche di frontiera, con cui, nei valichi di frontiera, vengono controllati i requisiti di accesso all'area Schengen e allo SLGS, e attraverso la sorveglianza delle frontiere marittime, con cui si controllano e sorvegliano, appunto, le zone marittime degli Stati costieri con le attività di localizzazione, intercettazione, ricerca e soccorso e sbarco.

Nell'ambito dei controlli il ruolo fondamentale è svolto da Frontex, la Guardia di frontiera e costiera europea, con la cooperazione delle autorità competenti in materia nei singoli Stati membri.

Anche dalle modalità operative di Frontex si può cogliere quale sia la scelta che il legislatore europeo ha compiuto rispetto al punto di equilibrio di cui si è detto all'inizio, tra istanze di sicurezza e tutela dell'individuo, in favore delle prime.

L'Unione Europea ha sviluppato un sistema di garanzie sostanziali e procedurali, come la Carta di Nizza, i trattati, la giurisprudenza della CIG e della Corte EDU, che si pongono come limiti invalicabili a tutela degli individui. A fronte di questi limiti sembra che l'UE tenti di prevenire l'ingresso dei migranti nella propria sfera di giurisdizione attraverso strumenti di esternalizzazione e contenimento a monte dei flussi, in modo da ridurre al minimo i casi in cui tali garanzie devono essere applicate direttamente, e di estendere al massimo i casi in cui i diritti possono essere sacrificati in nome della sicurezza.

Il Regolamento che disciplina funzionamento e le competenze di Frontex infatti, pur richiamando, dove opportuno, l'obbligo di rispettare il diritto dell'UE, la Carta di Nizza, il principio di non respingimento ogni volta che un soggetto entra nella sfera di azione dell'Agenzia, cerca di prevenirne l'applicazione, attraverso gli accordi di cooperazione con Stati terzi, che attraverso gli aiuti economici, potenziano le attività di sorveglianza per fermare le imbarcazioni che si dirigono verso i porti europei.

Le modifiche apportate dal Patto sulla migrazione e sull'asilo sono impostate allo stesso modo: una prima parte dei Regolamenti, soprattutto quelli a carattere procedurale, sancisce il rispetto dei diritti dell'individuo, per cui vengono sempre richiamati il diritto all'informazione, alla consulenza e all'assistenza legale, ai trattamenti sanitari di base, a un ricorso effettivo, per stabilire un fermo quadro di garanzie nei limiti del quale viene operata l'intensificazione dei controlli, la rigidità delle procedure e gli obblighi di collaborazione da parte del migrante.

Se attuati fedelmente, nel rispetto della natura di *extrema ratio* del trattenimento, dei vincoli temporali, dei presidi di monitoraggio indipendente e dell'effettività delle garanzie procedurali e sostanziali, questi strumenti, per quanto orientati alla sicurezza, possono restare compatibili con la tutela dell'individuo delineata dal diritto dell'UE.

Quella di trattare la migrazione come una questione di sicurezza e non come una crisi umanitaria è una scelta politica, che in quanto tale può essere criticata sul piano valoriale, ma se rimane nei limiti della legalità e dell'efficienza, rimane una scelta discrezionale.

La prova decisiva in questo senso è l'implementazione: affinché questa disciplina rimanga legittima sono necessarie risorse adeguate, monitoraggi indipendenti effettivi, alternative reali al trattenimento, protocolli rigorosi su luogo sicuro e non-respingimento, e una solidarietà interna che funzioni nella pratica, non solo sulla carta.

Il profilo che appare più allarmante nell'attuazione è quello dell'ampliamento dei presupposti e dell'allungamento dei termini massimi del trattenimento, in particolare quando considerato insieme alla mancata riforma del sistema di Dublino: il persistere del criterio della competenza del paese di "primo ingresso" espone questi ultimi a un numero molto elevato di screening, procedure di frontiera e in generale oneri di prima accoglienza, che uniti con l'ampliamento della misura del trattenimento rischiano, se non vengono allocate le risorse necessarie, di sovraccaricare le già affaticate strutture in cui questo deve avvenire, incluse le carceri, perpetrando le violazioni dei diritti che in questi luoghi sono stati ripetutamente denunciati come prassi sistematica.

Un'ulteriore conseguenza di questo sovraccarico sono i tanto dibattuti movimenti secondari: un numero troppo elevato di accertamenti e domande da gestire, quando mancano le risorse, aumenta i tempi dei processi e di seguito l'incentivo a sottrarsi alle procedure locali.

Per quanto riguarda l'esternalizzazione, è legittimo chiedersi se tutte le risorse impiegate per implementare quelle misure come i "return hubs" e il finanziamento delle guardie costiere degli Stati terzi, non siano meglio impiegate all'interno dell'Unione per implementare le ingenti modifiche strutturali di cui il sistema di accoglienza avrebbe bisogno per essere efficiente e garantire effettivamente la sicurezza dei confini e la tutela dell'individuo.

Si auspica che in un futuro prossimo l'Unione Europea e i suoi Stati membri si rendano conto che per attuare in concreto l'immagine di un'Europa dei diritti tanto sponsorizzata, tutte quelle garanzie sancite a tutela dell'individuo non dovrebbero essere trattate come un ostacolo da aggirare, ma come un obiettivo da raggiungere, anche quando l'individuo non è cittadino dell'Unione.

Bibliografia

- Adam, R., & Tizzano, A. (2020). Manuale di diritto dell'Unione Europea. Giappichelli.
- Adam, R., & Tizzano, A. (2025). Lineamenti di diritto dell'Unione Europea. Giappichelli.
- Adamson, F. B. (2006). Crossing borders: International migration and national security. *International Security*, 31(1), 165–199.
- Albert, M., Jacobson, D., & Lapid, Y. (2001). *Identities, borders, orders: Re-thinking international relations theory*. University of Minnesota Press.
- Al-Sarawi, S. (2024). EU's New Migration Pact: A historic move forward or a replication of past mistakes? *Revue Marocaine de Recherche en Sciences Humaines et Sociales*, 3(2), 280–293.
- Amadeo, S., Calamia, A. M., Cellamare, G., Di Filippo, M., Trevisan, G., & Viviani, M. (2022). *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea: Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne* (2^a ed.). Giappichelli.
- Amnesty International. (2025). EU: Return proposals a “new low” for Europe’s treatment of migrants.
- Amténbrink, F. (2019). *The internal market and the future of European integration*. Cambridge University Press.
- Anand, R. P. (1983). *Origin and development of the law of the sea: History of international law revisited*. Nijhoff.
- Anderson, M. (1996). *Frontiers: Territory and state formation in the modern world*. Polity Press.
- Antonova, A. (2015). Reforming European Union participation in fisheries management and conservation on the high seas. *Ocean Yearbook*, 29, 125 ss.
- Apatzidou, V. (2025). Bordering asylum: Examining the EU’s border procedures under the Asylum Procedures Regulation (EU) 2024/1348. *International Journal of Refugee Law*.
- Arnoux Bellavitis, M., & Ripoll Servent, A. (2025). The New Pact on Migration and Asylum in a shifting political context. *Mediterranean Politics*.
- Attard, D. J., Martínez Gutierrez, N. A., & Fitzmaurice, M. (A cura di). (2014). *The IMLI manual on international maritime law*. Oxford University Press.
- Attard, F., & Vella de Fremeaux, P. (2025). Human rights implications of the EU migration and asylum pact in search and rescue operations. *Paix et Sécurité Internationales*, 13.
- Badie, B. (1995). *La fin des territoires*. Fayard.

- Barnes, R. (2004). Refugee law at sea. *The International and Comparative Law Quarterly*, 53(1), 47–77.
- Benvenuti, M. (2018). Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 1–37.
- Benvenuti, M. (2019). Lo strano caso Diciotti. *Costituzionalismo.it*, 2, 35–115.
- Berg, T., Fürhaupter, K., Teixeira, H., Uusitalo, L., & Zampoukas, N. (2015). The marine strategy framework directive and the ecosystem-based approach. *Marine Pollution Bulletin*, 96(1–2), 18 ss.
- Blumann, C. (2013). *Les frontières de l'Union européenne*. Bruylant.
- Bonetti, P. (2024). Nuovo Patto UE su migrazione e asilo: problemi e sfide costituzionali. *Quaderni Costituzionali*, 44(4).
- Bornemann, J. (2025). Efficiency, but at what cost? The Commission's proposal for a common European system for returns. *Verfassungsblog*.
- Brignardello, M., & Casanova, M. (2011). *Diritto dei trasporti*. Giuffrè.
- Brunet-Jailly, E. (A cura di). (2007). *Borderlands: Comparing border security in North America and Europe*. University of Ottawa Press.
- Brunet-Jailly, E., & Dupeyron, B. (2007). Introduction: Borders, borderlands, and porosity. In E. Brunet-Jailly (A cura di), *Borderlands: Comparing border security in North America and Europe* (pp. 1–18). University of Ottawa Press.
- Buonomenna, F. (2024). Misure di solidarietà e questioni di effettività nel Regolamento sulla gestione dell'asilo. *Quaderni AISDUE*.
- Cafaro, S., Chiti, E., & Cortese, B. (2025). *Diritto dell'Unione Europea*. Il Mulino.
- Calamia, A. M. (2021). *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*. Wolters Kluwer.
- Campesi, G. (2020). Normalising the hotspot approach. In S. Carrera, D. Curtin, & A. Geddes (A cura di), *Twenty-year anniversary of the Tampere programme: Europeanisation dynamics of the EU area of freedom, security and justice* (pp. 93 ss.). EUI.
- Campesi, G. (2024). Regulating mobility through detention. *Theoretical Criminology*, 28(4), 554–576.
- Cancellaro, F. (2019). Dagli hotspot ai porti chiusi. *Diritto Penale Contemporaneo*, 3, 428–444.
- Cancellaro, F., & Zirulia, S. (2019). Caso Diciotti. *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 gennaio 2019.
- Carbone, S. M., Lopez de Gonzalo, M., & Celle, P. (2024). *Il diritto marittimo: Attraverso i casi e le clausole contrattuali* (7^a ed.). Giappichelli.

- Carli, E. (2008). Trattenimento di immigrati a bordo di navi. *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 81–112.
- Carlier, J., & Frasca, E. (2025). Refugee from one Member State to another: Towards automatic mutual recognition? EU Immigration and Asylum Law and Policy.
- Carrera, S., & Cortinovis, R. (2019). Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. *CEPS Paper*, 10.
- Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J.-P., Gros, D., & Guild, E. (2016). *The European border and coast guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?* CEPS Task Force Report.
- Carta, M. C. (2024). The ‘recurrence’ of the inadequate instrument of voluntary relocations in the ‘new’ European pact on migration and asylum. *Novos Estudos Jurídicos*, 29(2), 282.
- Casanova Villela, S. (2024). Paradigms of EU New Pact on Migration and Asylum. *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, 1–9.
- Cassibba, F. (2017). Il ‘trattenimento’ del migrante irregolare nei ‘punti di crisi’. *Questione Giustizia*.
- Cellamare, G. (2021). *La disciplina dell’immigrazione irregolare nell’Unione Europea* (2^a ed.). Giappichelli.
- Celoria, E. (2025). Nuovo Patto UE su migrazione e asilo: i nodi nelle procedure e nell’accoglienza. *Quaderni Costituzionali*, 44(4).
- Charney, J. I., & Alexander, L. M. (A cura di). (1993). *International maritime boundaries*. Nijhoff.
- Chiti, E. (2000). The emergence of a community administration: The case of European agencies. *Common Market Law Review*, 37(2), 309–350.
- Churchill, R., & Owen, D. (2010). *The EC common fisheries policy*. Oxford University Press.
- Churchill, R., Lowe, V., & Sander, A. (2022). *The law of the sea* (4^a ed.). Manchester University Press.
- Cinelli, C. (2020). *La disciplina degli spazi internazionali e le sfide poste dal progresso tecnico-scientifico*. Giappichelli.
- Commissione europea. (2015). Agenda europea sulla migrazione.
- Commissione europea. (2025). Proposta di regolamento che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano illegalmente nell’Unione (2025/0059 COD).
- Constantin Anechitaoe. (2023). The national maritime border – the border of the European Union. *Ovidius University Annals. Economic Sciences Series*, XXIII (1), 7–12.

- Constantinescu, A.-R. (2025). Beyond the Dublin Regulation: The EU pact on migration and asylum 2024. *Law Review (Romania)*, 34–42.
- Council of Europe, Commissioner for Human Rights. (2013). The right to leave a country. Issue Paper.
- Craig, P., & De Búrca, G. (2021). *The evolution of EU law*. Oxford University Press.
- Daniele, L., & Amadeo, S. (2023). *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (6^a ed.). Giuffrè Francis Lefebvre.
- Danisi, C. (2021). La nozione di “place of safety” e l’applicazione di garanzie procedurali a tutela dell’individuo soccorso in mare. *Rivista di Diritto Internazionale*, 104(2), 395–440.
- De Bruycker, P. (2016). The European border and coast guard: A new model built on an old logic. *European Papers*, 1(2), 559–569.
- de la Orden Bosch, G. (2024). Pre-entry screening and border procedures as new detention landscape in the EU Pact. *Paix et Sécurité Internationales*, 12, 1–32.
- De Pasquale, P. (2024). Pensare al futuro, restando ancorati al passato: Riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del Regolamento 2024/1351. Quaderni AISDUE.
- De Vittor, F. (2008). Soccorso in mare e rimpatri in Libia. *Rivista di Diritto Internazionale*, 91(3), 800–807.
- De Vittor, F. (2018a). Responsabilità degli Stati e dell’Unione Europea nella conclusione di accordi per il controllo extraterritoriale della migrazione. *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 22(1), 5–28.
- De Vittor, F. (2018b). Soccorso in mare e favoreggiamento dell’immigrazione irregolare: sequestro della nave Open Arms. *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 23(2), 443–453.
- Debyser, A. (2026). Trasporto marittimo: norme per il traffico e la sicurezza. In *Note tematiche sull’Unione Europea*. Parlamento Europeo.
- Desiderio, D., & Giffoni, M. (2009). *Legislazione doganale comunitaria e nuovo codice doganale*. IPSOA.
- Di Stasi, A., & Rossi, L. S. (A cura di). (2020). *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia – a vent’anni dal Consiglio di Tampere*. Editoriale Scientifica.
- Dimitrova, S. (2023). Rethinking ‘jurisdiction’ in international human rights law in rescue operations at sea. *Israel Law Review*, 56(1), 120–139.

- Duez, D., & Simonneau, D. (2018). Rethinking the notion of border today from law to sociology. *Droit et Société*, 98(1), 37–52.
- ECRE. (2020). *Comments on the regulation introducing the screening of third-country nationals at the external borders*. European Council on Refugees and Exiles.
- ECRE. (2024). *Comments on the directive (EU) 2024/1346 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*. European Council on Refugees and Exiles.
- Eder, K. (2006). Europe's borders: The narrative construction of the boundaries of Europe. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 255–271.
- Elden, S. (2006). Contingent sovereignty, territorial integrity, and the sanctity of borders. *SAIS Review of International Affairs*, 26(1), 11–24.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2025). Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues.
- Facio, M. (2012). *Customs law of the European Union*. Kluwer Law International.
- Fayokemi, O. (2017). Objectivity versus subjectivity in the context of the ICJ's three-stage methodology of maritime boundary delimitation. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 32(1), 36–53.
- Fietta, S., & Cleverly, R. (2016). *A practitioner's guide to maritime boundary delimitation*. Oxford University Press.
- Fink, M. (2018). *Maritime interception and the law of naval operations*. Springer.
- Fioravanti, C. (2017). *Il ruolo delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*. Editoriale Scientifica.
- Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law. (2006). *Report of the Study Group of the International Law Commission*. United Nations.
- Franckx, E. (2023). A single maritime boundary: From UNCLOS III to present-day developments. *Marine Policy*, 148.
- Galani, S. (2021). Port closures and persons at sea in international law. *The International and Comparative Law Quarterly*, 70(3), 605–633.
- Galani, S. (2025). Human rights obligations in maritime search and rescue. *The International and Comparative Law Quarterly*, 74(1), 33–60.
- Goldner, I. (2024). Schengen and European borders: An introduction to the special section. *European Papers*, 9(1), 153–156.

- Goodwin-Gill, G. (1995). The right to leave, the right to return, and the question of a right to remain. In Gowlland-Debbas (Ed.), *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues* (pp. 95–106). Brill.
- Gormley, L. W. (2009). *EU law of free movement of goods and customs union*. Oxford University Press.
- Häkli, J., Kudžmaitė, G., & Kallio, K. P. (2024). Devaluing personhood: The framing of migrants in the EU's New Pact on Migration and Asylum. *Transactions – Institute of British Geographers*, 49(4).
- Iermano, A. (2024). The new EU action plan against migrant smuggling. In *International migration and the law: Legal approaches to a global challenge* (pp. 515–535).
- Islam, M. S., & Hasan, A. M. (2025). Rethinking UNCLOS dispute mechanisms. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 25(4), 539–574.
- Islam, M. S., Fadason, D. W., & Ashraf, A. (2025). State accountability in maritime SAR operations involving smuggled migrants. *Discover Global Society*, 3(1).
- Jagota, S. P. (1985). *Maritime boundary*. Nijhoff.
- Jakulevičienė, L. (2020, 27 giugno). Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders. *EU Migration Law Blog*.
- Jakulevičienė, L. (2023). Principle of non-refoulement in the context of recent ECtHR caselaw and the EU Migration and Asylum Pact. *ERA-Forum*, 24(3), 379–396.
- Jean-Marc Sorel. (2011). La frontière comme enjeu de droit international. *CERISCOPE Frontières*.
- Jiangtao, Q. (2026). General international law in the preamble of the United Nations Convention on the Law of the Sea: Origin, identification, and application. *Frontiers in Marine Science*, 13.
- Johnson, D., & Michaelson, S. (A cura di). (1997). *Border theory: The limits of cultural politics*. University of Minnesota Press.
- Klein, N. (2025). International law-making and the Geneva Declaration on Human Rights at Sea. *Leiden Journal of International Law*, 38, 262–278.
- Koca, B. T. (2019). Bordering practices across Europe: The rise of ‘walls’ and ‘fences.’ *Migration Letters*, 16(2), 183–194.
- Kumar Rajaram, P., & Grundy-Warr, C. (A cura di). (2007). *Borderscapes: Hidden geographies and politics at territory's edge*. University of Minnesota Press.
- Lagoni, R., & Vignes, D. (2006). *Maritime delimitation*. Martinus Nijhoff Publishers.

- Lando, M. (2019). *Maritime delimitation as a judicial process. Cambridge studies in international and comparative law*. Cambridge University Press.
- Lang, I. G. (2025). National independent monitoring mechanisms for fundamental rights compliance at the EU's external borders. *European Papers*, 9(3), 1216–1227.
- Legault, L., & Hankey, B. (1993). Method, oppositeness and adjacency, and proportionality in maritime boundary delimitation. In J. I. Charney & L. M. Alexander (A cura di), *International maritime boundaries* (pp. 203–241). Martinus Nijhoff Publishers.
- Lewis, R., & Galani, S. (2025). Addressing the challenges of applying human rights law at sea. *The International and Comparative Law Quarterly*, 74(S1), 305–320.
- Lindseth, M. (2024). *Global visions, regional realities: EU migration and asylum policy in light of the UN compacts on migration and refugees* [Tesi di dottorato]. University of Bergen.
- Mancano, L. (2025). Sketches of fairness in EU and international law. Focus on the asylum and migration pact. *European Law Open*, 1–24.
- Marin, L. (2024). La fuga dal diritto nel contesto del controllo delle migrazioni. *Giudicedonna.it*, 1.
- Markus, T. (2009). *European fisheries law*. Europa Law Publishing.
- Masera, L. (2018). L'incriminazione dei soccorsi in mare: Dobbiamo rassegnarci al disumano? *Questione Giustizia*, 2, 225–238.
- Massie, C. D. (2026). Land dominates the sea: ASEAN and legal certainty in maritime boundary disputes. *Transactions on Maritime Science*, 15(1).
- McDorman, T. L., Beauchamp, K. P., & Johnston, D. M. (1983). *Maritime boundary delimitations*. D. C. Heath.
- Meijers Committee. (2025). Comment on the proposal for a Return Regulation (CM 2025).
- Mezzadra, S., & Neilson, B. (2024). Critical border studies. In *Encyclopedia of Critical Political Science*.
- Moreno-Lax, V. (2017). *Accessing asylum in Europe: Extraterritorial border controls and refugee rights under EU law*. Oxford University Press.
- Moreno-Lax, V. (2023). The “crisification” of migration law: Insights from the EU external border. *Queen Mary Law Research Paper*, 403.
- Morgese, G. (2024). Nuovo Patto UE su migrazione e asilo: una solidarietà flessibile, poco incisiva, inutilmente complessa. *Quaderni Costituzionali*, 44(4).
- Muharremaj, E., & Cami, G. (2024). The ‘externalization’ of the EU migration and asylum policy: A case study of the Italy-Albania Agreement. *International Organisations Research Journal*, 19, 40–60.

- Müller, A. (2023). *States, human rights, and distant strangers*. Taylor & Francis Group.
- Munari, F. (2020). Search and rescue at sea: Do new challenges require new rules? In A. Chircop et al. (A cura di), *Governance of Arctic shipping*. Springer Polar Sciences. Springer.
- Ndiaye, T. M. (2019). Human rights at sea and the law of the sea. *Beijing Law Review*, 10, 261–277.
- Nguyen, L. A. T., & Vu, H. D. (2025). *Viability of UNCLOS amid emerging global maritime challenges* (1^a ed.). Springer Nature Singapore.
- O'Hagan, A. M. (2020). Ecosystem-based management (EBM) and ecosystem services in EU law, policy and governance. In T. G. O'Higgins et al. (A cura di), *Ecosystem-based management, ecosystem services and aquatic biodiversity: Theory, tools and applications* (p. 353 ss.). Springer.
- Olivier Descamps, O. (2017). Observations sur la formation historique des frontières européennes. *Revista Direito Mackenzie*, 10(2).
- Ovacık, G., & Crépeau, F. (2025). Global compacts and the EU pact on asylum and migration. *Laws*, 14(2).
- Pacholski, B. (2021). Extraterritorial application of the right to life on the high sea: Commentary on communication No. 3042/2017 against Italy. *Studia Prawnicze KUL*, 4, 171–182.
- Pahladsingh, A. (2025). Proposal of the European Commission for a Return Regulation. ERA Forum.
- Palun, L., & Simonneau, D. (2025). The locking up of people at France's borders. *Multitudes*, 97(4), 122–130.
- Papachristodoulou, A. (2022). The recognition of a right to be rescued at sea in international law. *Leiden Journal of International Law*, 35(2), 337–356.
- Papachristodoulou, A. (2024). The exercise of state power over migrants at sea through technologies of remote control. *The International and Comparative Law Quarterly*, 73(4), 931–961.
- Papastavridis, E. (2013). *The interception of vessels on the high seas: Contemporary challenges to the legal order of the oceans*. Hart Publishing.
- Parker, N. (2009). From borders to margins: A Deleuzian ontology for identities in the postinternational environment. *Alternatives*, 34(1), 17–39.
- Peers, S. (2024). The new EU asylum laws, Part 6: The new Dublin rules on responsibility for asylum-seekers. EU Law Analysis.

- Peers, S. (2024). The new EU asylum laws: Taking rights half-seriously. *Yearbook of European Law*, 43, 113–183.
- Penas Lado, E. (2016). *The common fisheries policy: The quest for sustainability*. Wiley Blackwell.
- Porrás Ramírez, J. M. (2025). Migration, solution or problem? The biased response of the European Union. *Teoría y Realidad Constitucional*, 55, 115–140.
- Prescott, V., & Schofield, C. (2005). *The maritime political boundaries of the world* (2^a ed.). Brill/Nijhoff.
- Rochette, J., et al. (2014). The regional approach to the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction. *Marine Policy*, 49, 109 ss.
- Rodier, C., & Chalier, J. (2025). The sanctuarization of Europe. *Esprit*, 1.
- Rondine, F. (2024). Il Regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell’Unione. *Quaderni AISDUE – Rivista Quadrimestrale*, Fascicolo speciale n. 4/2024.
- Rosinńska, A. (2024). Drivers of migration: Dimensions and indicators: A policy-oriented literature review. *World Bank Policy Research Working Paper*, 40156.
- Ruozzi, E. (2021). *L’applicazione dei diritti umani in mare*. Giappichelli.
- Salter, M. (2006). The global visa regime and the political technologies of the international self. *Alternatives: Global, Local, Political*, 31(2), 167–189.
- Samuk, Ş., Ince-Beqo, G., & Hennebry, J. L. (2024). Strategies to exclude: Temporariness and return/readmission policies of the EU. *Social Sciences*, 13(9).
- Scovazzi, T. (2002). *Elementi di diritto internazionale del mare* (3^a ed.). Giuffrè.
- Soler Garcia, C. (2017). The European border and coast guard: An improvement on Frontex? A provisional assessment. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.
- Spehar, A. (2025). The EU’s New Pact on Migration and Asylum: Towards a long-term sustainable European migration policy? In *The depth and size of the European Union in a time of war* (p. 197).
- Spijkerboer, T. (2017). Wasted lives: Borders and the right to life of people crossing them. *Nordic Journal of International Law*, 86(1), 1–29.
- Sylwia Zawadzka. (2025). Migration challenges for the EU’s democratic resilience. *Przegląd Geopolityczny*, 51, 49–71.
- Takei, Y. (2013). *Filling regulatory gaps in high seas fisheries: Discrete high seas fish stocks, deep-sea fisheries and vulnerable marine ecosystems*. Brill/Nijhoff.

- Tanaka, Y. (2020). Changing paradigms in the law of the sea and the marine Arctic. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 35(3), 439–467.
- Tanaka, Y. (2023). *The international law of the sea* (4^a ed.). Cambridge University Press.
- Tardis, M. (2024). The long arm of the states. *Projet*, 402(5), 47–50.
- Tega, D. (2024). Nuovo Patto UE su migrazione e asilo: un focus. *Quaderni Costituzionali*, 44(4).
- Thym, D. (2020). European Realpolitik: Legislative uncertainties and operational pitfalls of the ‘new’ Pact on Migration and Asylum. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*.
- Treves, T. (1994). The international law of maritime boundaries and the practice of states in the Mediterranean Sea. *The International and Comparative Law Quarterly*, 43(4), 957 ss.
- Treves, T., & Pineschi, L. (A cura di). (1997). *The law of the sea: The European Union and its member states*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Trevisanut, S. (2008). The principle of non-refoulement at sea and the effectiveness of asylum protection. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 12(1), 205–246.
- Trnavac, M. (2024). New Pact on Migration and Asylum of the European Union. *Politička Revija*, 82(4), 113–136.
- Van Houtum, H., Kramsch, O., & Zierhofer, W. (A cura di). (2005). *B/ordering space*. Ashgate.
- Vassallo Paleologo, F. (2020). La richiesta di autorizzazione a procedere sul caso Open Arms (1–20 agosto 2019). *Giustizia Insieme*, 21 febbraio 2020.
- Vella De Fremeaux, P., & Attard, F. G. (2021, 3 marzo). Rescue at sea and the establishment of jurisdiction: New direction from the Human Rights Committee? Part I. *Opinio Juris*.
- Villani, S. (2022). La conservazione delle risorse del mare nell’Unione Europea: limiti e prospettive in ottica (eco)sistemica. *Quaderni AISDUE*, 31.
- Vitiello, D. (2020). *Le frontiere esterne dell’Unione Europea*. Cacucci Editore.
- Vitiello, D. (2022). Comprehensive approaches in the global compact for migration and the EU border policies: A critical appraisal. *Laws*, 11(5).
- Vitiello, D. (2023). L’ultimo atto: Il nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo è (quasi) legge. *ADiM Blog*, Editoriale.
- Voynikov, V. (2024). The reform of the common European asylum system in the context of the implementation of the EU principle of solidarity. *Polis*, 2024(1), 149–162.
- Walters, W. (2006). Border/control. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 187–193.
- Wessels, J. (2023). Gaps in human rights law? Detention and area-based restrictions in the proposed border procedures in the EU.
- Whomersley, C. (2023). UNCLOS at 40: What about human rights? *Marine Policy*, 148.

Wolff, S. (2024). The New Pact on Migration: Embedded illiberalism? *Journal of Common Market Studies*, 62(S1), 113–123.