GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Penale

Il binomio sempreverde straniero-pericolo

Le novità di rilevanza penale in materia di immigrazione

di Federica Gitto

13 aprile 2026

Sommario: 1. Lo straniero come pericolo per la sicurezza (anche) nel c.d. Decreto Sicurezza 23/2026 – 2. Art. 28: L'obbligo di cooperazione dello straniero detenuto o internato ai fini dell'accertamento dell'identità – 2.1. La modifica all'ordinamento penitenziario. Tra diritto al silenzio ed effetti del mancato adempimento all'obbligo di cooperazione sulla liberazione anticipata – 2.2. La modifica al Testo Unico sull'Immigrazione. Lo straniero che non coopera è più pericoloso? – 3. Art. 29. Novità su respingimenti alla frontiera, espulsioni e rimpatri – 4. Conclusioni

---

1. Lo straniero come pericolo per la sicurezza (anche) nel c.d. Decreto Sicurezza 23/2026

La diade straniero-sicurezza (o meglio, **pericolo** per la sicurezza) ha via via assunto la forma di una categoria concettuale autonoma. Il tema dell'immigrazione è costantemente presente nell'agenda politica di governi particolarmente attenti alla questione securitaria. Nel nostro contesto politico, ciò si traduce, tendenzialmente, nell'onnipresenza dell'immigrazione

all'interno dei c.d. pacchetti sicurezza. La circostanza che il tema sia spesso oggetto della decretazione d'urgenza mette in luce una tensione per certi versi **ansiosa** da parte dello Stato verso la "gestione dello straniero", a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico**[1]**.

Anche l'ultimo "decreto sicurezza" non è da meno. Con decreto legge n. 23 del 24 febbraio 2026, sono state adottate "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale" (G.U. serie generale n. 45). A determinare l'adozione di provvedimenti in materia, contenuti nel capo V del decreto, sono state "la straordinaria necessità e urgenza".

In questo breve commento, ci si soffermerà in particolare su due norme, gli articoli 28 e 29. Le disposizioni prevedono l'introduzione dell'obbligo di cooperazione dello straniero detenuto o internato ai fini dell'accertamento dell'identità, nonché novità in materia di respingimento alla frontiera, espulsione e rimpatrio**[2]**. Le norme presentano rilevanza penale, perché incidono, rispettivamente, sull'ordinamento penitenziario e su una materia che, pur indossando formalmente una veste amministrativa, presenta in sostanza profili riconducibili appunto alla "materia penale"; e questa "frode delle etichette", come si approfondirà meglio più avanti**[3]**, comporta, spesso, l'elusione dell'impianto di garanzie tipico di tale materia, poste a fondamento della libertà personale.

Non è semplice individuare una cornice organica entro la quale inquadrare le due disposizioni. Si potrebbe affermare, tuttavia, che la *ratio* sottesa a entrambe norme sia quella di un generale inasprimento della risposta securitaria all'**emergenza** dell'immigrazione.

2. Art. 28: L'obbligo di cooperazione dello straniero detenuto o internato ai fini dell'accertamento dell'identità

L'art. 28 del D.l. 23/2026 (d'ora in avanti: decreto) agisce in modifica di due testi normativi: la legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (d'ora in avanti: O.P.); il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d'ora in avanti: T.U.I.). Sarà opportuno, dunque, sdoppiare la riflessione lungo questi due binari.

2.1. La modifica all'ordinamento penitenziario. Tra diritto al silenzio ed effetti del mancato adempimento all'obbligo di cooperazione sulla liberazione anticipata

L'art. 28 co. 1 del decreto agisce sull'art. 32 O.P., che disciplina le norme di condotta dei detenuti e degli internati, imponendo un generico obbligo di "osservare le norme e le disposizioni che regolano la vita penitenziaria".

Il capo IV O.P. (Regime penitenziario), nel quale l'art. 32 è contenuto, contiene un complesso di norme che disciplinano la gestione di un istituto di pena e la vita quotidiana al suo interno. Destinatari del regime penitenziario (sottosistema del trattamento penitenziario)[4], a differenza del trattamento rieducativo, sono **tutti** i detenuti: dunque, sia coloro i quali siano stati condannati in via definitiva, sia coloro i quali siano sottoposti a custodia cautelare in carcere. Al fine di favorire la consapevolezza e l'effettiva adesione psicologica del detenuto al regime penitenziario, è fondamentale che ne venga fornita adeguata informazione: a presidio di questa necessità, dunque, l'art. 32 co. 1 O.P. prevede l'obbligo, in capo all'amministrazione penitenziaria, di informare i detenuti e gli internati dei loro diritti e dei loro doveri al momento dell'ingresso in istituto, garantendone adeguata diffusione, nonché la traduzione per la popolazione straniera e appartenente ad un sistema culturale distinto dal nostro[5].

L'art. 28 co. 1 del decreto aggiunge a questa norma un ulteriore periodo finale: «I detenuti e gli internati stranieri hanno l'**obbligo di cooperare ai fini dell'accertamento dell'identità** e di esibire o produrre gli elementi in loro possesso, relativi all'**età**, all'**identità** e alla **cittadinanza**, nonché ai **Paesi in cui hanno soggiornato o sono transitati.** Tali informazioni sono inserite nella **cartella personale** del detenuto o internato, prevista dall'articolo 26 del relativo regolamento di esecuzione. Nella medesima cartella sono altresì annotate **le informazioni relative al rispetto o meno dell'obbligo di cooperare** e il mancato adempimento a tale obbligo costituisce un elemento di valutazione ai fini del **giudizio espresso ai sensi del comma 5 del medesimo articolo 26**»[6].

Occorre scorporare i vari elementi per comprendere a fondo la novità introdotta dal decreto e il suo impatto sulla posizione dei detenuti stranieri, esclusivi destinatari di questo nuovo obbligo di cooperazione[7].

La cooperazione richiesta allo straniero presenta una natura dichiarativa: riguarda, infatti, l'accertamento dell'**identità**, da svolgersi anche mediante esibizione o produzione di documenti. Il concetto di identità pare essere utilizzato in un'accezione ampia: oltre alle generalità – età,

identità e cittadinanza – viene ricondotto a tale categoria anche il percorso migratorio, comprensivo dei Paesi in cui lo straniero ha soggiornato o è transitato[8].

Queste informazioni sono destinate a confluire nella cartella personale del detenuto o internato, di cui all'art. 26 del regolamento di esecuzione (d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230, Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà – d'ora in avanti, reg. esec.; Titolo I – Trattamento Penitenziario; Capo III – Ingresso in istituto e modalità del trattamento). Nella cartella, inoltre, viene fatta menzione del rispetto o meno dell'obbligo di cooperazione.

Ad una prima e veloce lettura, parrebbe una norma neutra; eppure, occorre rammentare che le informazioni contenute nella cartella personale, ai sensi dell'art. 26 co. 5 reg. esec., assumono rilevanza per il giudizio che la Direzione Penitenziaria, semestralmente, esprime ai fini della concessione del beneficio della liberazione anticipata, formulato sulla base degli elementi indicati dall'art. 103 co. 2 reg. esec. (Riduzioni di pena per la liberazione anticipata).

Come noto, il beneficio della liberazione anticipata – formalmente, una misura alternativa alla detenzione; nella pratica, un istituto di natura premiale – viene concesso, ai sensi dell'art. 54 O.P., al condannato a pena detentiva che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione, quale riconoscimento di tale partecipazione e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società. La partecipazione, appunto, è valutata secondo i parametri stabiliti dall'art. 103 co. 2 reg. esec., cioè: l'impegno dimostrato nel trarre profitto dalle opportunità offerte al detenuto nel corso del trattamento; il mantenimento di corretti e costruttivi rapporti con gli operatori, con i compagni, con la famiglia e la comunità esterna. L'orientamento attuale nella valutazione è quello di valorizzare non soltanto la buona condotta formale, ma anche la partecipazione attiva, che riveli la disponibilità reale del condannato a prendere parte attivamente al percorso rieducativo. Il giudizio sulla partecipazione ha carattere relativo, dovendosi tener conto di alcuni fattori: sociali, culturali e personologici; tutti capaci di influire sull'effettiva capacità del detenuto di cogliere le opportunità trattamentali. Il tema è particolarmente rilevante per gli stranieri, che provengono da ambienti culturalmente e socialmente distinti dal nostro[9].

Appare evidente, dunque, come la valutazione della partecipazione del condannato all'opera di rieducazione presenti profili di grande complessità. Eppure, in relazione allo straniero, il decreto sembra disvelare l'intento di **ridurre** tale complessità, aggiungendo un parametro di valutazione che sembra lasciare poco spazio alla discrezionalità e dalla natura quasi oggettiva: il mancato adempimento all'obbligo di cooperazione – e non, invece, l'adempimento. Non è questa la sede per un'approfondita ricostruzione del concetto di finalità rieducativa della pena[10]; eppure,

matura in modo alquanto spontaneo un giudizio di sproporzionalità di questo nuovo parametro "secco" rispetto alla complessità che connota, invece, il percorso di reintegrazione sociale del detenuto.

Infatti, nulla si legge – né appare prevedibile – sul peso che possa essere riconosciuto a tale elemento nella ponderazione degli elementi ai fini della meritevolezza o meno dei benefici: in altre parole, non si può escludere, ad esempio, che la presenza di tale fattore possa essere valutata come determinante per il giudizio di cui all'art. 26 co. 5 reg. esec., pur a fronte di un percorso rieducativo in corso. Ed è d'obbligo ricordare e sottolineare: questo rischio vale esclusivamente per lo straniero.

L'obbligo di cooperazione apre il varco, in sostanza, ad un aggravio per l'accesso alla liberazione anticipata che incombe esclusivamente sul detenuto straniero, e non anche sul detenuto di cittadinanza italiana. A parere di chi scrive, questo non può che sollevare dubbi di costituzionalità della nuova previsione rispetto al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost **[11]**. Così come fa risuonare inquietanti eco di trattamenti differenziati e peggiorativi dello straniero in ambito penale, come la vecchia aggravante di clandestinità**[12]**. E non solo.

È opinione di chi scrive che il tema solleciti una riflessione sul diritto al silenzio: cioè – come recita l'art. 14 par. 3 lett. g) del Patto Internazionale per i diritti civili e politici – il diritto "a non essere costretto a deporre contro se stesso o a confessarsi colpevole". La garanzia processualpenalistica, a parer nostro, può venire in rilievo in materia di *crimmigration* nei casi in cui allo straniero sia imposto un obbligo di collaborare nell'accertamento della sua identità **[13]**.

Come noto, nel nostro ordinamento, il diritto al silenzio non può essere invocato in relazione alle proprie generalità**[14]**. Secondo la sentenza n. 108 del 1976 della Corte Costituzionale (par. 4), sono da considerarsi generalità esclusivamente nome, cognome, luogo e data di nascita. Ma, secondo il nostro parere, l'ampiezza del contenuto dell'**identità** rispetto alla quale, in più casi, viene imposto un obbligo di cooperazione in capo allo straniero è ben più ampio di quello delle semplici generalità: e ciò presta il fianco all'elusione dei confini esatti al di là dei quali il diritto al silenzio può o non può essere invocato**[15]**.

Fornire informazioni sul percorso migratorio esula in modo evidente dai confini delle generalità e potrebbe avere un impatto pregiudizievole sulla posizione del detenuto straniero. Il soggetto potrebbe avere interesse a non riferire con esattezza le tappe del suo percorso, e ciò sia in qualità di detenuto condannato, sia di detenuto sottoposto a custodia cautelare in carcere. Non è da

escludersi, ad esempio, che riferire il percorso migratorio possa contribuire a fare emergere profili di coinvolgimento in reati inerenti all'immigrazione – magari, in relazione ai quali assume rilevanza anche la mobilità territoriale, come, ad esempio, la tratta di persone (art. 601 c.p.)**[16]**.

Il diritto al silenzio, peraltro, è già stato oggetto di interpretazione estensiva da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'ambito degli illeciti amministrativi punitivi**[17]**. Nella sentenza CGUE (Grande Sezione), 2 febbraio 2021, C-481/19, *D. B. contro Consob*, i giudici di Lussemburgo hanno affermato che il diritto "risulta violato, segnatamente, in una situazione in cui un sospetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato di deporre" (par. 40).

Il fatto che solo la mancata cooperazione (e non anche la cooperazione) costituisca elemento di valutazione ai fini del giudizio per concedere o meno la liberazione anticipata, a parere di chi scrive, può essere considerata una forma di sanzione – potendo comportare, appunto, la negazione di una riduzione della pena. Inoltre, l'emergere di nuovi profili di responsabilità penale potrebbe pregiudicare un eventuale procedimento di impugnazione straordinaria: in particolare, la revisione della condanna. Infine, considerando che l'obbligo di cooperazione *ex se*, essendo contenuto nell'art. 32 O.P., parrebbe essere rivolto (come l'intero art. 32 O.P.) a tutti i destinatari della norma – dunque, anche a coloro che rivestono ancora la posizione di imputato – il rischio di una violazione del diritto al silenzio è evidente. Questi soggetti, infatti, si trovano ancora all'interno di una vicenda processuale pendente – che potrebbe essere condizionata negativamente, ad esempio, dall'emersione di un fatto nuovo, diverso o aggravato.

A queste considerazioni, andrebbero sommate ulteriori criticità di natura pratica, che il decreto pare ignorare (intenzionalmente? Per mancanza di consapevolezza in merito alle stesse?). Innanzitutto, la difficoltà nella rielaborazione del ricordo: si tratta di una difficoltà comune tra coloro che hanno dovuto affrontare un percorso migratorio complesso, a causa del trauma subìto **[18]**. Inoltre, garantire una traduzione adeguata resta cruciale al fine di rendere informazioni complete che pongano lo straniero nelle condizioni di comprendere a fondo la procedura nella quale è coinvolto e dei rischi connessi**[19]**.

2.2. La modifica al Testo Unico sull'Immigrazione. Lo straniero che non coopera è più pericoloso?

L'art. 28 co. 2 del decreto agisce in senso modificativo anche sull'articolo 15 co. 1 T.U.I. La novità presenta rilevanza penale "riflessa", a partire dall'interpolazione dell'ordinamento penitenziario appena ricostruita.

La nuova disposizione agisce aggiungendo un periodo a conclusione della norma: «Ai fini della valutazione di pericolosità si tiene conto anche del mancato rispetto dell'obbligo di collaborazione di cui all'articolo 32, ultimo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354». In sostanza, il mancato rispetto dell'obbligo di collaborazione nell'accertamento dell'identità da parte dello straniero detenuto o internato viene qualificato come parametro autonomo di valutazione della pericolosità sociale dello straniero ai fini dell'espulsione. Dal dato letterale della norma, si può notare l'uso del **si tiene conto**, in luogo di un **si può tenere conto**: la norma, in sostanza, parrebbe introdurre un automatismo. Nulla di sconosciuto nel nostro ordinamento **[20]**.

Prima di tutto, occorre richiamare il contesto nel quale si colloca la novità. L'art. 15 T.U.I. disciplina un'ipotesi di espulsione, di natura giudiziale e operante come misura di sicurezza**[21]**. Vengono in rilievo, dunque, gli artt. 202 e 203 c.p. Quest'ultima disposizione, in particolare, definisce "socialmente pericolosa" la persona, anche se non imputabile o non punibile, che abbia commesso un fatto previsto dalla legge come reato, quando è probabile che ne commetta di nuovi. La qualità di persona socialmente pericolosa si desume dalle circostanze indicate nell'art. 133 c.p.

Con riferimento all'espulsione a titolo di misura di sicurezza, come previsto dall'art. 15 co. 1 T.U.I., il giudice ordina l'espulsione dello straniero condannato per taluno dei delitti previsti dagli artt. 380 e 381 c.p.p., sempre che risulti socialmente pericoloso. Da un lato, dunque, l'intento della norma originaria sembra essere quello di evitare automatismi nell'espulsione dello straniero – sistematicamente oggetto di decostruzione nella giurisprudenza costituzionale**[22]** – richiedendo necessariamente una valutazione in concreto della pericolosità sociale dello straniero e della sua attualità. Dall'altra parte, invece, il decreto sembra remare in direzione contraria, introducendo un nuovo "segnale-spia" di pericolosità di cui tener conto.

La necessità di una valutazione in concreto della pericolosità e la decostruzione degli automatismi, come si diceva, costituisce una pietra miliare nella giurisprudenza costituzionale. Ad esempio, nella sentenza n. 58 del 1995, la Corte Costituzionale ha affermato che è sempre necessaria "la valutazione da parte del giudice della sussistenza in concreto della pericolosità sociale dello straniero condannato"; altrimenti, si configurerebbe "un'irragionevole disparità di trattamento"**[23]**, che "risulta evidente se si considera anche che l'applicazione della misura di sicurezza della espulsione senza la valutazione del giudice alla stregua degli indici menzionati dall'art. 133 c.p. (cui fa rinvio l' art. 203 c.p., cpv.,)" realizza "[...] ingiustificati ostacoli, non

soltanto alla libertà personale, ma anche alle possibilità di sviluppo della personalità del condannato in vista dell'eventuale superamento della sua condizione come soggetto socialmente pericoloso"**[24]**.

3. Art. 29. Novità su respingimenti alla frontiera, espulsioni e rimpatri

A completamento del quadro sulle novità introdotte in materia di immigrazione dal decreto, che presentano rilevanza penale, è opportuna una riflessione anche sull'art. 29. Intervenendo in materia di espulsioni e respingimenti, infatti, le disposizioni sono idonee ad incidere sulla libertà personale dello straniero**[25]**: con modalità che, essendo disciplinate dal diritto amministrativo, sono formalmente sottratte alle garanzie tipiche del processo penale; ma che, proprio per questo motivo, non possono lasciare indifferente il giurista.

L'art. 29 co. 1 del decreto interviene in materia di respingimento e prevede l'introduzione di un comma 1.1 all'art. 10 T.U.I: «L'ufficio di polizia di frontiera ovvero il Questore, laddove siano conferite alla Questura le attribuzioni di polizia di frontiera, cura le attività relative al trasferimento di persone rintracciate nelle zone di frontiera interna, ai sensi dell'articolo 23-bis del citato regolamento (UE) 2016/399, e lo straniero è trasferito immediatamente secondo la procedura di cui all'Allegato XII del medesimo regolamento».

La novità sembra presentare le sembianze del recepimento interno di una norma europea: in particolare, della novella apportata al Codice delle Frontiere Schengen – appunto, il regolamento 2016/399 (d'ora in avanti: CFS). Trattandosi di fonti normative *self-executing*, il recepimento interno non sarebbe necessario; eppure, sembrerebbe questo l'intento del legislatore – o meglio, del Governo – securitario.

Il respingimento è un istituto che consiste nell'impedire, direttamente ai valichi di frontiera, l'ingresso dello straniero che sia privo dei requisiti necessari a tal fine. Questa definizione si ricava proprio dall'art. 10 co. 1 T.U.I.; che, peraltro, individua nella polizia di frontiera il soggetto chiamato ad effettuare il respingimento. Di regola, quest'ultimo presenta carattere immediato, rispondendo, appunto, alla *ratio* di scongiurare l'ingresso, nel territorio nazionale, dello straniero privo di legittimazione a soggiornarvi**[26]**.

L'art. 10 co. 1.1., invece, pare disciplinare un'ipotesi particolare: quella di uno straniero che si presenti ai valichi di frontiera di uno Stato membro dell'UE senza avere titolo a farvi ingresso e

che provenga da altro Stato membro dell'UE. In sostanza, l'ipotesi è riferita ad uno straniero che abbia già fatto ingresso all'interno dello spazio Schengen e che intenda realizzarvi un movimento secondario. In questo caso, il respingimento assume una forma specifica: il trasferimento.

La procedura di trasferimento di persone rintracciate nelle zone di frontiera interne è contenuta all'art. 23-*bis* CFS, introdotta con la riforma operata nel 2024 sul CFS con regolamento (UE) 2024/1717 e tesa, di fatto, a legalizzare la prassi delle c.d. riammissioni informali**[27]** operate tra Stati Membri dell'UE: il carattere dell'informalità è dato dal fatto che gli Stati membri, in questi casi, si astenevano dall'emettere una decisione formale di rimpatrio, limitandosi a respingere – senza un provvedimento sottoponibile a sindacato giurisdizionale – il migrante nello Stato da cui proveniva; in evidente contrasto con gli artt. 47 CDFUE e 13 CEDU. Sono noti i casi di Ventimiglia, così come quelli che si sono verificati alla frontiera tra Italia e Slovenia e tra Italia e Grecia**[28]**.

Dunque, nel 2024 è stato introdotto l'art. 23-*bis* CFS, che disciplina i trasferimenti in questione. La norma opera in presenza di due condizioni: a) il cittadino di paese terzo dev'essere stato rintracciato durante i controlli che coinvolgono le autorità competenti di entrambi gli Stati membri nel quadro della cooperazione bilaterale (in particolare, pattugliamenti congiunti di polizia) e a condizione che il ricorso a tale procedura sia stato oggetto di accordo nell'ambito di tale cooperazione bilaterale; b) devono sussistere chiare indicazioni, sulla base di informazioni messe immediatamente dallo straniero a disposizione delle autorità che hanno rintracciato il cittadino di paese terzo, tra cui sue dichiarazioni e documenti di identità, viaggio o altri documenti trovati addosso al medesimo, o dei risultati di ricerche svolte nelle pertinenti banche dati nazionali e dell'Unione, che il cittadino di paese terzo sia arrivato direttamente da un altro Stato membro e sia accertato che non ha il diritto di soggiornare nel territorio dello Stato membro in cui è arrivato.

La procedura non si applica agli stranieri intercettati al di fuori degli accordi di cooperazione bilaterale di polizia, ai richiedenti protezione internazionale e agli stranieri che provengano direttamente da Stati extra-UE. Non sono previste eccezioni per minori e persone vulnerabili; l'art. 23-*bis* par. 1 prevede, genericamente, che "siano adottate tutte le misure nell'interesse superiore del minore e conformemente alle rispettive normative nazionali".

La novità rispetto alla prassi delle riammissioni informali è l'adozione di un provvedimento formale e impugnabile dinnanzi all'autorità giudiziaria: un modulo, contenuto nell'Allegato XII CFS.

Risaltano alcune criticità; vere e proprie opacità dal punto di vista delle garanzie.

Innanzitutto, per realizzare il trasferimento possono essere necessarie fino a 24 ore di tempo. Di fatto, si realizza un trattenimento. Nulla viene precisato in relazione al luogo; verosimilmente, si tratta dei locali della polizia di frontiera. Inoltre, non appare verosimile che il modulo realizzi esaustivamente gli obblighi informativi e che, per completezza, sia paragonabile ad un provvedimento amministrativo. Se ne prevede, dunque, almeno *ictu oculi*, una difficoltà nel sindacato giurisdizionale, considerando anche che nel modulo non è previsto, ad esempio, uno spazio per raccogliere le dichiarazioni dello straniero.

Infine, in riferimento alle **chiare indicazioni** da cui desumere il difetto di legittimazione a realizzare il movimento secondario, emergono profili preoccupanti dal punto di vista dell'inviolabilità della libertà personale: i documenti utili a svolgere tale valutazione possono essere anche quelli presenti **addosso** allo straniero, cioè sul suo corpo. Tuttavia, nulla viene precisato in relazione a questa chiara ipotesi di ispezione**[29]**.

In conclusione, carenze notevoli, sono riscontrabili sotto il profilo del diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'art. 47 CDFUE. In calce al modulo che dev'essere consegnato al soggetto respinto ai sensi dell'art. 23-*bis* CFS, indicato nell'Allegato XII, è indicato, genericamente, che avverso il provvedimento di trasferimento è consentito il ricorso all'autorità giurisdizionale "conformemente alla legislazione nazionale" (ricorso che non ha di per sé effetto sospensivo dell'immediata esecutività), senza indicare quale essa sia né il termine entro il quale è possibile adirvi**[30]**. Curiosa, inoltre, appare l'ulteriore **informazione** fornita nel modulo: "Ciascuno Stato deve indicare i riferimenti alla legislazione nazionale riguardante il diritto di ricorso e alla relativa procedura come pure i **punti di contatto** in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino dei paesi terzi": questo, probabilmente, il punto più oscuro, dal momento che la norma non consente in alcun modo di identificare agevolmente e in modo certo i soggetti che effettivamente possano fornire adeguate informazioni**[31]**. L'art. 29 del decreto, interpolando l'art. 10 T.U.I., specifica che, in Italia, l'autorità competente a ricevere il ricorso avverso il provvedimento di trasferimento è il TAR.

Merita, adesso, qualche osservazione anche la modifica apportata all'art. 14 T.U.I., relativa alla procedura esecutiva dell'espulsione amministrativa**[32]**.

Il decreto, in particolare, agisce sul comma 5-*quater* della norma e l'intento pare essere quello di "tagliare corto" su una procedura che rischia di protrarsi con una catena di provvedimenti in caso di violazione dell'ordine di allontanamento del Questore dal territorio nazionale**[33]**. Anche se questa catena sarebbe, in effetti, nient'altro che il **giusto prezzo** da pagare per il garantismo.

I passaggi nei quali si può articolare l'espulsione amministrativa sono tre: l'accompagnamento immediato alla frontiera; laddove il primo non sia possibile, il trattenimento finalizzato all'esecuzione dell'espulsione, nel Centro di Permanenza per i Rimpatri più vicino; in via residuale, l'ordine del Questore di abbandonare il territorio dello Stato entro sette giorni. Quest'ultima misura, disciplinata dall'art. 14 co. 5-*bis* T.U.I., svolge una funzione di chiusura del sistema, diretta a garantire che lo straniero lasci il territorio dello Stato quando tutti i precedenti tentativi non si sono rivelati efficaci in tal senso**[34]**.

Ai sensi del successivo comma 5-*ter*, l'inosservanza di tale ordine configura un delitto, punito con la multa, e dà luogo all'emissione di un ulteriore ordine di allontanamento. L'iter può – anzi, poteva – ripetersi in caso di violazione anche del nuovo ordine di allontanamento: dando luogo, in effetti, a una catena di provvedimenti. Occorre ricordare, tuttavia, che sono proprio tali provvedimenti a rendere tracciabile, di volta in volta, la volontà amministrativa di limitare la libertà dello straniero e di consentirne il sindacato.

Il decreto agisce proprio su questo segmento, spingendo verso una velocizzazione della procedura, attraverso l'interpolazione dell'art. 14 co. 5-*quater* come segue: «Salvo il caso in cui sopraggiungono situazioni personali diverse, non si procede all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione per violazione all'ordine di allontanamento adottato dal questore ai sensi del primo periodo e si applicano le disposizioni di cui al comma 5-*ter*, quarto periodo». Dunque, in caso di violazione del nuovo ordine di allontanamento, non si provvede ad emetterne uno nuovo, restando valido il precedente, a meno che non sopraggiungano situazioni personali diverse.

A chiusura, una rapida osservazione sulla novità in materia di patrocinio a spese dello Stato per lo straniero espulso.

L'art. 29 co. 3 agisce sul d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), abrogando l'art. 142, che prevedeva l'accesso degli stranieri cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea al patrocinio a spese dello Stato nei ricorsi avverso i provvedimenti di espulsione ex art. 13 T.U.I. a prescindere dai limiti reddituali**[35]**. Da un lato, la norma non può essere considerata *ex se* una violazione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost.: lo straniero, infatti, può chiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato se presenta un reddito inferiore alla soglia stabilita con decreto ministeriale del 22 aprile 2025 e pari a euro 13.659,64. Dall'altro lato, tuttavia, la norma può comunque essere

inquadrata nell'inasprimento generale della risposta all'**emergenza dell'immigrazione**[36].

4. Conclusioni

Così come, nell'introduzione a questa riflessione, era emersa la difficoltà di trovare una cornice unitaria cui ricondurre le novità in materia di immigrazione contenute nel nuovo decreto sicurezza, allo stesso modo è complesso trarre delle conclusioni organiche.

Per quanto riguarda l'obbligo di cooperazione nell'accertamento dell'identità dello straniero, il mancato rispetto può divenire un ostacolo concreto alla concessione del beneficio della liberazione anticipata. Tale aggravio – e rischio – vale esclusivamente per lo straniero, sollevando dubbi sulla sua compatibilità con l'art. 3 Cost. Inoltre, il mancato rispetto dell'obbligo diviene un nuovo parametro sul quale fondare la valutazione di pericolosità sociale dello straniero richiesta quale presupposto necessario per l'emissione di un provvedimento di espulsione a titolo di misura di sicurezza, ex art. 15 T.U.I. Dunque, non solo la riduzione di pena, ma anche la libertà personale – alla luce delle nuove prospettive di automatismo nel giudizio di pericolosità – diventano terreni argillosi e precari per lo straniero.

Senza considerare i potenziali profili di rischio sotto il profilo dell'auto-incriminazione insiti nell'obbligo di cooperazione. Sia per il detenuto in stato di custodia cautelare, sia per lo straniero in esecuzione penale, le conseguenze pregiudizievoli per chi non coopera risuonano come una sanzione e attivano l'allarme su un'ipotesi di elusione del diritto al silenzio. Le informazioni sull'identità vanno oltre le strette generalità e comprendono anche il percorso migratorio: considerando che dev'esserne fatta menzione nella cartella personale del detenuto, e considerando che dalle stesse possono emergere profili di responsabilità penale – ad esempio, per il delitto di tratta –, esse possono pregiudicare sia la posizione processuale pendente dell'imputato sottoposto a custodia cautelare, sia del condannato che voglia, ad esempio, esperire una revisione della sentenza di condanna.

Infine, l'art. 29 produce due novità importanti che sollecitano riflessioni sul tema della "frode delle etichette" che riguarda il diritto amministrativo, ma sostanzialmente penale, dell'immigrazione.

In primo luogo, si interviene sulla materia dei respingimenti alla frontiera, implementando a livello interno la disciplina europea – per quanto regolamentare – riferita ai trasferimenti dei cittadini extra-UE in procinto di realizzare movimenti secondari all'interno dello spazio

Schengen. Per quanto la procedura rappresenti una svolta rispetto alla prassi dei respingimenti informali, emergono criticità sotto il profilo procedurale in relazione alla libertà personale: manca un'adeguata disciplina della procedura da applicare qualora il trasferimento non possa attuarsi in modo immediato, comportando, di fatto, un trattenimento (ad esempio, nulla viene indicato sul luogo del trattenimento); manca un'adeguata disciplina dell'ispezione (anche se non inquadrata così formalmente), ammessa per ricavare indicazioni del difetto di legittimazione a fare ingresso nel territorio statale, anche da documentazione presente sul corpo dello straniero; vi sono carenze informative sotto il profilo del diritto di difesa e del diritto ad un ricorso effettivo; viene individuata la giurisdizione amministrativa in luogo di quella ordinaria penale, pur a fronte di ipotesi di rilevanza processuale penale (come il trattenimento nel trasferimento differito o l'ispezione personale).

In secondo luogo, in tema di esecuzione dell'espulsione amministrativa, il decreto sembra muoversi in un senso maggiormente efficientistico. In relazione all'ordine del questore di allontanarsi entro sette giorni dal territorio nazionale di cui all'art. 14 T.U.I., il decreto introduce una velocizzazione: se lo straniero viola l'ordine, ne viene emesso uno nuovo; ma se viene violato anche il nuovo, questo resta un titolo valido (illimitatamente, a quanto pare) che continua a legittimare l'espulsione, a meno che non cambino le condizioni personali dello straniero. Si accorciano i passaggi per espellere, ma si riducono anche le basi per un sindacato giurisdizionale sul provvedimento.

In generale, si può notare un "adagiamento" sul *trend* riscontrabile nella *crimmigration* (o un suo avallo): agire con disposizioni che, pur indossando una veste apparentemente di natura amministrativa, sono idonee ad avere un impatto sulla "posizione penale" dello straniero. Oltre a chiedersi se questa ennesima manifestazione di severità nei confronti di quest'ultimo porterà effettivamente a dei frutti per la tutela della sicurezza, dall'altra parte, ci si trova di fronte ad un ulteriore spunto per chiedersi: fino a che punto è possibile sacrificare il principio di uguaglianza, la libertà personale e altri diritti fondamentali – tutelati, egualmente, a favore dei cittadini quanto degli stranieri – in nome della sicurezza pubblica, mettendo sotto stress il patto di civiltà che ne è alla base?

[1] S. Budelli, *Immigrazione: salute, sicurezza e sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 39-62. Ragionando sull'evoluzione dello Stato in uno Stato di Sicurezza, specialmente in riferimento alla gestione dei flussi migratori in Italia, l'autore osserva "Questa idra famelica, rappresentata dalla paura, è insaziabile: più si interviene di spada e più cresce e si potenzia il terrore per l'"invasione dello straniero', rischiando di trasformare lo Stato sociale in Stato di sicurezza [...] protettore (ancora una volta inefficace) e manipolare delle paure".

[2] Le altre disposizioni prevedono quanto segue: Art. 30. Potenziamento della rete dei centri di accoglienza e dei centri di permanenza per il rimpatrio e semplificazione delle modalità di notifica degli atti ai richiedenti protezione internazionale; Art. 31. Esecuzione dell'Accordo quadro tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio Federale svizzero per il sostegno di misure nel settore della migrazione; Art. 32. Disposizioni concernenti le attività umanitarie svolte dalla Croce Rossa Italiana.

[3] Si veda E. Valentini, *Il proteiforme apparato coercitivo allestito per lo straniero*, in F. Curi, F. Martelloni, A. Sbraccia, E. Valentini, *I migranti sui sentieri del diritto. Profili socio-criminologici, giuslavoristici, penali e processualpenalistici*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 171-174: l'autrice, in tal senso, parla di "procedura penale mancata".

[4] F. Fiorentin, F. Siracusano, *Articolo 1. Trattamento e rieducazione*, in F. Fiorentin, F. Siracusano (a cura di), *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, Giuffré, Milano, 2019, pp. 7-8: il trattamento penitenziario comprende disposizioni e attività che regolano e assistono la privazione della libertà per l'esecuzione di una sanzione penale o altra misura restrittiva; ne costituisce sottosistema il c.d. regime penitenziario, comprensivo delle norme che disciplinano la vita quotidiana all'interno degli istituti di pena nonché il complesso di posizioni giuridiche attive e passive facenti capo al detenuto e i principi di gestione degli istituti penitenziari.

[5] M. G.Coppetta, *Art. 32. Norme di condotta dei detenuti e degli internati. Obbligo di risarcimento del danno*, in F. Della casa, G. Giostra, *Ordinamento penitenziario commentato*, Cedam, Padova,

2015, pp. 374-377. R. Mastrototaro, *Art. 32. Norme di condotta dei detenuti e degli internati. Obbligo di risarcimento del danno*, in F. Fiorentin, F. Siracusano (a cura di), *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, Giuffré, Milano, 2019, pp. 429-432. L'informativa di cui all'art. 69 co. 2 reg. esec. è stata sostituita dalla Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti con d.p.r. 5 giugno 2012 n. 136; i contenuti sono stati stabiliti con decreto del Ministro della Giustizia del 5 dicembre 2012. La Carta è stata introdotta al fine di garantire al detenuto l'effettivo esercizio dei suoi diritti e una maggiore consapevolezza delle regole che conformano la vita nel contesto carcerario; per questo, ne è data diffusione online, dovrebbe essere sempre mantenuta una copia disponibile per la consultazione nella sala colloqui e, per gli stranieri, dovrebbe essere assicurata un'adeguata traduzione (in caso contrario, si rischia che le barriere culturali impattino negativamente sull'accesso alle misure alternative alla detenzione). Contro l'inosservanza di tutte queste prescrizioni, è esperibile il reclamo ai sensi degli artt. 35 e 35-bis O.P.

[6] Il grassetto è stato aggiunto da chi scrive per mettere in risalto alcuni elementi, oggetto dell'analisi seguente.

[7] Previsione di analogo tenore, in realtà, è ravvisabile anche all'art. 14 co. 1.2 T.U.I., in relazione alla procedura esecutiva dell'espulsione, e, in particolare, al trattenimento. In questo caso, però, l'obbligo di cooperazione parrebbe operare nel senso di far venire meno una delle condizioni che legittimano il trattenimento nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR), sancito dall'art. 14 co. 1 ult. per. T.U.I., cioè la necessità di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità. Si veda sul punto: Servizio Studi Senato della Repubblica, Servizio Studi Camera dei Deputati, *Dossier XIX Legislatura. Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale, D.L. n. 23/2026 – A.S. n. 1818*, 3 marzo 2026, p. 145.

[8] L'art. 13 par. 1 della Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013 prevede che gli Stati membri possano imporre in capo ai richiedenti protezione internazionale l'obbligo di cooperare con le autorità competenti "ai fini dell'accertamento dell'identità e degli altri elementi di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/95/UE": età, identità, cittadinanza/e, paese/i e luogo/luoghi in cui hanno soggiornato in precedenza, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di viaggio nonché i motivi della domanda di protezione internazionale. Inoltre, l'art. 13 par. 2 Direttiva 2013/32/UE ammette la possibilità di procedere ad ispezione dei dispositivi elettronici nell'ambito dell'accertamento dell'identità; la previsione si ritrova, a livello dimestico, nell'art. 14 co. 1.2. T.U.I. sull'accertamento dell'identità dei soggetti sottoposti a trattenimento. Manca un'accurata disciplina procedurale di queste ipotesi di ispezione, formalmente estranee alla dimensione processualpenalistica: sul punto si veda E. Valentini, *L'ispezione per finalità identificative dello smartphone in uso allo straniero, tra "persuasione" e coazione senza garanzie*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fasc. n. 1/2025, **https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2025-1/1700-l-ispezione-per-finalita-identificative-dello-smartphone-in-uso-allo-straniero-tra-persuasione-e-coazione-senza-garanzie/file** (ultimo accesso: 20/03/2026), p. 4.

[9] A. Della Bella, *Art. 54. Liberazione anticipata*, in F. Fiorentin, F. Siracusano (a cura di), *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, Giuffré, Milano, 2019, pp. 701-707. M. G. Coppetta, *Art. 54. Liberazione anticipata*, in F. Della Casa, G. Giostra, *Ordinamento penitenziario commentato*, Cedam, Padova, 2015, pp. 662-669.

[10] Art. 1 co. 2 O.P.: "Il trattamento tende [...] al reinserimento sociale [...]". Nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, il concetto viene declinato in modi diversi: si veda *La finalità rieducativa della pena e l'esecuzione penale*, S. Magnanensi, E. Rispoli (a cura di) **https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_205_Finalita.pdf** (ultimo accesso: 19/03/2026).

[11] La Corte Costituzionale, nella sua giurisprudenza, ha sviluppato copiose riflessioni sul principio di uguaglianza con specifico riferimento allo straniero. Ad esempio, nella sentenza n. 104 del 1969, par. 4, ha affermato che "il principio di eguaglianza, pur essendo nell'art. 3 della Costituzione riferito ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale". Per i riferimenti giurisprudenziali sul punto, si veda: **https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU185_principi.pdf** (ultimo accesso: 20/03/2026).

[12] Si veda Corte Cost., sentenza n. 240 del 2010. Pronunciandosi su una q.l.c. relativa all'art. 61, n. 11-bis c.p., introdotta con decreto legge n. 92 del 2008 e convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 luglio 2008, n. 125, la Corte aveva affermato che: "La condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato" (par. 4.1).

[13] Si rinvia, sul punto, alla nota n. 7. Sul diritto al silenzio a favore dello straniero non regolarmente soggiornante sul territorio italiano che sia raggiunto dall'ordine di esibizione del documento di identificazione e del titolo di soggiorno, si veda F. Curi, *Uno sguardo ad alcune fattispecie criminose*, in F. Curi, F. Martelloni, A. Sbraccia, E. Valentini, *I migranti sui sentieri del diritto. Profili socio-criminologici, giuslavoristici, penali e processualpenalistici*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 128; Cass. pen., S.U., 27 aprile 2011, n. 16453.

[14] Art. 66 co. 1 c.p.p. Il rifiuto di dare indicazioni sulla propria identità personale e il dichiarare una falsa identità sono sanzionati, rispettivamente, dagli artt. 651 e 495 c.p. Si veda P. Tonini, C. Conti, *Manuale breve Diritto Processuale Penale*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 78-83.

[15] Nella sentenza n. 111 del 2023, la Corte Costituzionale aveva stabilito che il diritto al silenzio si estende anche ad informazioni attinenti alla personalità dell'imputato e diverse dalle generalità in senso stretto, come il soprannome o lo pseudonimo, l'eventuale disponibilità di beni patrimoniali, le condizioni di vita individuale, familiare e sociale; l'essere sottoposto ad altri processi penali o l'aver subito condanne nello Stato o all'estero; se eserciti o abbia esercitato uffici o servizi pubblici, servizi di pubblica necessità o cariche pubbliche. In altre parole, le informazioni di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p.

[16] F. Curi, *Uno sguardo ad alcune fattispecie criminose, cit.*, pp. 155-161: il reato punisce due principali tipologie criminose, cioè la tratta di persone già ridotte in schiavitù o in servitù e la cattura e il trasporto di persone a scopo di tratta. Il carattere transnazionale della condotta non è necessario ai fini della configurazione del reato.

[17] Su questo ulteriore filone estensivo del diritto al silenzio, si vedano: A. Mangiaracina, *Nuove fisonomie del diritto al silenzio. Un'occasione per riflettere sui vuoti domestici … e non solo*, in *Processo Penale e Giustizia*, Fasc. 4/2021, pp. 729 ss.; M. Parodi, *La Corte di giustizia chiarisce la portata del diritto al silenzio delle persone fisiche nell'ambito dei procedimenti amministrativi per gli abusi di mercato e scongiura l'attivazione dei contro-limiti da parte della Corte costituzionale italiana*, in *Osservatorio sulle Fonti*, Fasc. 1/2021, **https://www.osservatoriosullefonti.it/540-archivio-rubriche/archivio-rubriche-2021/fonti-dell-unione-europea-e-internazionali/4053-osf-1-2021-ue-5** (ultimo accesso: 20/03/2026); M. Aranci, *Diritto al silenzio e illecito amministrativo punitivo: la risposta della Corte di giustizia*, in *Sistema Penale*, Fasc. 2/2021, 16 febbraio 2021, **https://www.sistemapenale.it/it/articolo/aranci-nota-corte-di-giustizia-diritto-al-silenzio-illecito-amministrativo-punitivo** (ultimo accesso: 20/03/2026).

[18] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, **https://www.unhcr.org/it/sites/it/files/legacy-pdf/Linee-Guida-per-le-Commissioni-**

Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf (ultimo accesso: 20/03/2026), p. 10; European Asylum Support Office, *Un'analisi giuridica. Procedure di asilo e principio di non-refoulement*, 2018, p. 147.

[19] Sul tema, si veda D. Perugia, *Processo penale allo straniero: alcune osservazioni sul diritto all'interprete e alla traduzione degli atti*, in *DPC*, n. 7/2018, pp. 113-131.

[20] M. Ruotolo, *Immigrazione e carcere. Diritti e regole in un universo chiuso*, in *Diritto e società*, Fasc. 3/2012, p. 577.

[21] E. Valentini, *Il proteiforme apparato coercitivo allestito per lo straniero, cit.*, pp. 175-180; L. Siracusa, *Sulle tracce della crimmigration in Europa: l'espulsione dello straniero in un confronto fra Spagna, Francia e Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 1-2/2019, pp. 273-282. Nel nostro ordinamento sono previste più ipotesi di espulsione, inquadrabili in due categorie: amministrative e giudiziali. Nelle prime, rientrano le espulsioni disposte dal Ministro dell'Interno e dal prefetto. Nelle seconde, invece, rientrano l'espulsione come misura di sicurezza, come sanzione sostitutiva o come misura alternativa alla detenzione. L'ipotesi di cui all'art. 15 T.U.I., appunto, è da inquadrare come misura di sicurezza, che può essere disposta a carico di qualsiasi straniero, anche regolarmente soggiornante. Si veda anche A. Di Muro, L. Di Muro, *Il diritto dell'immigrazione. Guida aggiornata alla legge n. 132/2018 Decreto "Salvini"*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 90.

[22] Nella sentenza n. 202 del 2013, par. 4.3, la Consulta ha precisato che, nella regolamentazione dei flussi migratori, il legislatore gode di ampia discrezionalità per bilanciare plurimi interessi (tra cui, la sicurezza), ma tale discrezionalità non è assoluta; anzi, dev'essere ragionevole e proporzionata, specialmente quando sia suscettibile di incidere su diritti fondamentali, tutelati sia a favore del cittadino sia del non cittadino. Spetta alla Corte verificare se gli automatismi rispettano questi principi – e, dunque, se sono conformi all'art. 3 Cost. Nella sentenza n. 88 del 2023, la Corte ha ulteriormente precisato che in questo "conveniente bilanciamento" dev'essere incluso anche l'art. 8 CEDU, a tutela dei rapporti sociali, lavorativi, familiari, affettivi dello

straniero. Si veda anche R. Croce, *L'espulsione amministrativa dello straniero*, in *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, F. Angelini, M. Benvenuti, A. Schillaci (a cura di), Jovene, Napoli, 2011, pp. 213-214. Sulle ripetute dichiarazioni di incostituzionalità dei pacchetti sicurezza, si veda M. Ruotolo, *Immigrazione e carcere. Diritti e regole in un universo chiuso, cit.,* pp. 574-578. Si veda anche *Dossier XIX Legislatura*, 3 marzo 2026, *cit.*, p. 147.

[23] La Consulta rammenta che le misure di sicurezza incidono sulla libertà personale, la cui tutela è garantita sia ai cittadini che agli stranieri in forza dell'art. 13 Cost.

[24] Il caso aveva riguardato una q.l.c. relativa all'86, primo comma, del d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), che prevedeva un automatismo legislativo: disporre l'espulsione – eseguibile a pena espiata – dello straniero condannato per uno dei reati previsti dagli articoli 73, 74, 79 e 82, commi 2 e 3 del d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309 senza procedere a un accertamento in concreto della sussistenza della pericolosità sociale.

[25] Non verrà, dunque, analizzato in questo contributo l'art. 29 co. 2 del decreto, che agisce in materia di trattamento dei dati personali al fine di rafforzare i controlli di frontiera: si rimanda a *Dossier Studi XIX Legislatura*, *cit.*, pp. 152-153.

[26] E. Valentini, *Il proteiforme apparato coercitivo allestito per lo straniero, cit.,* pp. 180-181; M. Malena, *Respingimenti, rinvii forzati e politiche di «non arrivo»*, in *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, F. Angelini, M. Benvenuti, A. Schillaci (a cura di), Jovene, Napoli, 2011, pp. 43-48. Come previsto dall'art. 10 co. 2 T.U.I., il respingimento può essere anche *differito*, con accompagnamento alla frontiera: è disposto dal questore nei confronti degli stranieri che si siano sottratti ai controlli di frontiera e che siano stati fermati all'ingresso o subito dopo, nonché quelli che siano stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso. Si realizza una sovrapposizione con l'istituto dell'espulsione, anche se con

maggior carenza di garanzie: infatti, l'espulsione è stata concepita come idonea ad incidere sulla libertà personale tutelata dall'art. 13 Cost.; il respingimento, invece, come misura restrittiva alla libertà di circolazione sancita dall'art. 16 Cost. Dunque, manca, ad esempio, la convalida della misura del questore da parte dell'autorità giudiziaria e il giudice competente sul ricorso è il TAR. Si vedano anche: V. Carlino, *Il respingimento differito dello straniero, tra profili di incostituzionalità e occasioni mancate di rettifica (Nota a Corte cost., sent. n. 275/2017),* in *Federalismi.it,* n. 17/2018, pp. 5-11; A. Di Muro, L. Di Muro, *Il diritto dell'immigrazione. Guida aggiornata alla legge n. 132/2018 Decreto "Salvini", cit.,* pp. 87-90.

[27] F. Di Matteo, *La procedura di trasferimento alle frontiere interne nella Riforma del Codice Schengen alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza,* fasc. 2/2025, pp. 1-4.

[28] ASGI-Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Ceci n'est pas Schengen. Impatti e sfide della riforma del Codice delle Frontiere (Regolamento UE 1717/2024)*, febbraio 2025, **https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2025/02/2025_la-riforma-del-CFS-Schengen.pdf** (ultimo accesso: 23/03/2026), pp. 25-34. Questo fenomeno ha prodotto casi di violazioni dei diritti umani consistenti: ad esempio, il caso del cittadino pakistano coinvolto in un respingimento a catena fino alla Bosnia e, rispetto al quale, nel 2021, il Tribunale di Roma aveva rilevato la configurazione di trattamenti inumani e degradanti. Si veda anche G. Caggiano, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 140: la causa dei movimenti secondari è da rinvenire proprio nella difformità di standard di trattamento dei richiedenti asilo tra i vari Stati membri; l'uniformazione della disciplina europea in materia di immigrazione mira a rimuovere questa difformità, senza tralasciare il fatto che gli Stati possono comunque affermare la propria competenza in deroga al trasferimento quando rilevano che ciò possa determinare un rischio per le persone coinvolte.

[29] ASGI, *cit.*, pp. 28-29; F. Di Matteo, *La procedura di trasferimento alle frontiere interne nella Riforma del Codice Schengen*, *cit.*, pp. 5-7.

[30] F. Di Matteo, *La procedura di trasferimento alle frontiere interne nella Riforma del Codice Schengen*, *cit.*, p. 22: “Ed invece, nessun particolare rilievo viene dato a tali ponderazioni in seno allo spoglio modulo di cui all’Allegato XII, che d’altra parte prevede la comunicazione della impugnabilità del provvedimento di trasferimento a piè di pagina, come le didascalie che seguono i famigerati asterischi negli spot pubblicitari per evitare l’accusa di pubblicità ingannevole”.

[31] *Ibidem,* pp. 19-24; ASGI, *cit.*, p. 29.

[32] V. nota n. 21.

[33] *Dossier Studi XIX Legislatura*, *cit.*, pp. 151-152.

[34] Art. 14 co.5-ter T.U.I. Si veda anche E. Valentini, *Il proteiforme apparato coercitivo allestito per lo straniero, cit.,* pp. 186-189.

[35] *Dossier Studi XIX Legislatura*, *cit.*, p. 153.

[36] Sembra, inoltre, che sia trascurato un dato di realtà: tendenzialmente, chi tenta l’ingresso irregolare nello Stato, non dispone di risorse economiche tali da superare la soglia per l’accesso al gratuito patrocinio.