unione europea e diritti

Riflessioni sull'efficacia di alcuni profili innovativi della direttiva (UE) 2024/1346 sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*

Anna Pitrone**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La riduzione dei termini temporali per l'accesso alle diverse prestazioni. – 3. Le misure di accoglienza, l'assistenza sanitaria e le nuove misure di integrazione. – 4. Le limitazioni alla libertà di circolazione dei richiedenti protezione internazionale. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La direttiva sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è l'unica direttiva fra gli atti che compongono il Patto sulla migrazione e l'asilo approvato nel 2024; la scelta dello strumento riflette le persistenti significative differenze tra le condizioni sociali ed economiche degli Stati membri, a causa delle quali, si legge nella relazione che accompagna la proposta della Commissione[1], non è possibile ancora oggi armonizzare pienamente le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione.

---

* Il presente scritto sviluppa la relazione presentata all'*Opening Conference* "Il patto UE sulla migrazione e l'asilo. Questioni aperte e modifiche alla vigilia dell'applicazione", tenutasi a Trapani nei giorni 17 e 18 aprile 2026, nell'ambito del Modulo Jean Monnet AIMING – Artificial Intelligence for Migration Governance, Project ID: 101239987, ERASMUS-JMO-2025-HEI-TCH-RSCH, Università degli Studi di Palermo.

** Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Messina.

[1] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2016, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465 final.

Tuttavia, la nuova direttiva introduce alcune importanti novità, che integrano peraltro l'ampio mandato dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo istituita nel 2021 ed operativa dal 2022[2].

Alcune di queste novità si sono rese necessarie al fine di coordinare l'accoglienza con gli altri strumenti riformati, altre si pongono l'obiettivo di migliorare la preparazione degli Stati membri per fronteggiare anche alti numeri di richiedenti protezione, altre ancora mirano a rafforzare alcune garanzie a tutela dei richiedenti, favorendo la loro integrazione nella società di accoglienza, al fine di ridurre i movimenti secondari e la pressione sui sistemi nazionali di accoglienza.

Il presente contributo intende soffermarsi su alcune di queste novità, in particolare su quelle che potrebbero avere gli effetti più immediati nella gestione dell'accoglienza, pur restando come si vedrà vincolate all'efficacia degli altri strumenti del rinnovato Sistema europeo comune di asilo.

2. *La riduzione dei termini temporali per l'accesso alle diverse prestazioni*

La nuova direttiva sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale interviene, anzitutto, riducendo molte delle previsioni temporali della previgente direttiva.

Gli Stati membri, ad esempio, sono tenuti ad informare i richiedenti protezione sulle condizioni di accoglienza quanto prima e al più tardi entro tre giorni dalla presentazione della domanda di protezione o entro il termine per la sua registrazione (art. 5); un tempo assai ridotto rispetto al termine di quindici giorni previsto dalla direttiva del 2013, che assume un'importanza rilevante considerato che il diritto all'informazione risulta fondamentale per l'esercizio di tutti gli altri diritti riconosciuti e per il godimento delle condizioni di accoglienza. Infatti, ai sensi della nuova direttiva, i richiedenti devono essere informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza e rappresentanza legale, anche a titolo gratuito, nonché sulle organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria.

[2] Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010. M. COMETTI, *L'istituzione dell'Agenzia dell'UE per l'asilo e l'adozione del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *QA*, n. 4, 2024; D. VITIELLO, *L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo come strumento di armonizzazione: potenzialità, limiti e prospettive*, in *DIC*, n. 1, 2024.

Peraltro, la direttiva interviene anche sulle modalità di tale informazione, che deve avvenire attraverso un apposito modello predisposto dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

La direttiva interviene anche sui tempi di valutazione della vulnerabilità dei richiedenti, che ricomprende oggi nuove ipotesi come l'orientamento sessuale e il disturbo da stress post-traumatico; se la normativa previgente prevedeva che la valutazione fosse svolta entro un termine ragionevole, la nuova direttiva impone che sia svolta quanto prima e comunque completata entro trenta giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale (art. 25). Anche in questo caso, l'intervento normativo non è di poco conto, considerato che una pronta valutazione di eventuali esigenze particolari dei richiedenti permette di attivare specifici percorsi di supporto medico e psicologico, evitando che traumi o patologie si aggravino a causa di una collocazione inadeguata.

Stesse considerazioni valgono per la nomina di un rappresentante del minore straniero non accompagnato che gli Stati membri dovranno garantire entro quindici giorni lavorativi dalla data in cui è stata fatta la domanda (art. 27), al fine di garantire al minore una protezione immediata, riducendo il rischio di sparizioni dal circuito dell'accoglienza formale o di finire vittima di reti di tratta.

Si interviene anche sui tempi di accesso dei minori al sistema educativo, equiparati in questo ambito ai cittadini dello Stato membro ospitante: la nuova direttiva prevede infatti che gli Stati membri garantiscano tale accesso entro due mesi dalla data di formalizzazione della domanda di protezione internazionale, potendo a titolo temporaneo, per un periodo massimo di un mese, provvedere a tale istruzione al di fuori del sistema educativo ordinario (art. 16).

Infine, allo scopo di promuovere l'integrazione dei richiedenti, che, come detto, è uno degli obiettivi della nuova direttiva sul quale si tornerà più avanti, sono stati ridotti anche i termini per l'accesso al mercato del lavoro dei richiedenti, da nove a sei mesi, che decorrono ora dalla registrazione della domanda di protezione.

Si tratta di importanti previsioni se si considera che spesso tempi incerti o più ampi generano situazioni precarie, alimentando i movimenti secondari che la nuova direttiva intende combattere.

Ma nonostante in generale possano essere accolte positivamente molte delle previsioni innovative introdotte, occorre sottolineare come si tratti di misure

strettamente collegate alle diverse fasi dell'accoglienza, dalle quali appunto dipende la decorrenza dei termini.

Ne consegue che il beneficio delle nuove previsioni rimane strettamente legato agli altri atti che costituiscono il Sistema europeo comune di asilo, in particolare il nuovo regolamento procedure[3], che distingue tre fasi della procedura comune: la fase della domanda di protezione, la fase della registrazione e la fase della formalizzazione.

La domanda di protezione, che continua a poter essere resa in qualsiasi forma, dovrebbe essere registrata prontamente e, in ogni caso, entro cinque giorni dalla data in cui è stata fatta o dal giorno in cui l'autorità competente a registrare è stata informata della domanda; il termine tuttavia può essere prolungato fino a quindici giorni qualora un numero sproporzionato di cittadini di paesi terzi o apolidi faccia domanda nell'arco dello stesso periodo di tempo, ipotesi che ricorre spesso nel regolamento procedure e sulla quale ci si soffermerà più avanti (art. 27).

Dalla data di registrazione dipende poi la terza fase, nella quale il richiedente deve formalizzare la domanda presso l'autorità competente, quanto prima e comunque entro ventuno giorni a decorrere dalla data in cui è stata registrata la domanda; anche in questo caso i tempi possono allungarsi fino a due mesi dalla data di registrazione nell'ipotesi di numero sproporzionato di richieste di protezione nello stesso arco temporale (art. 28).

Ne consegue che le novità sui tempi e di conseguenza sull'accesso alle condizioni di accoglienza, introdotte dalla nuova direttiva accoglienza, rischiano di fatto di essere private di reale efficacia a causa delle deroghe previste dal regolamento procedure.

Peraltro, il regolamento non contiene una precisa definizione della richiamata ipotesi di numero sproporzionato di richieste di protezione nello stesso arco temporale; l'unica indicazione è contenuta nel considerando 67 della direttiva accoglienza in cui si legge che una situazione di pressione sproporzionata può essere caratterizzata da un afflusso improvviso e massiccio di cittadini di paesi terzi e apolidi tale da collocare un onere eccessivo anche su un sistema di accoglienza ben preparato.

A questo proposito, la direttiva accoglienza prevede che gli Stati membri predispongano piani nazionali di emergenza da attivare in tale ipotesi (art. 32).

[3] Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

I piani di emergenza, redatti in consultazione con le autorità locali e regionali, le organizzazioni della società civile e le organizzazioni internazionali, devono tenere conto delle specifiche circostanze nazionali, pur basandosi su un modello predisposto dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

Il piano di emergenza deve contenere le misure da adottare per garantire un'adeguata accoglienza dei richiedenti nei casi in cui lo Stato membro debba far fronte a un numero sproporzionato di richiedenti protezione internazionale.

Gli Stati membri devono informare la Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ogniqualvolta il proprio piano di emergenza è attivato.

A novembre 2025, tutti gli Stati membri, ad eccezione di Polonia e Ungheria, avevano adottato e notificato i loro piani di emergenza ma, come emerge dalla più recente Relazione della Commissione sull'asilo[4], la maggior parte dei piani notificati, pur comprendendo gli elementi fondamentali del modello, presentano diversi livelli di completezza e chiarezza; è quindi ipotizzabile che gli Stati membri debbano intervenire sui piani nazionali e da questi dipenderà la reale efficacia di molte delle novità introdotte dalla direttiva in commento.

3. Le misure di accoglienza, l'assistenza sanitaria e le nuove misure di integrazione

Strettamente collegato alla riduzione delle tempistiche appena descritte è l'obiettivo della nuova disciplina di favorire l'integrazione dei richiedenti nella società di accoglienza e la loro autonomia e autosufficienza, al fine di ridurre anche in questo caso gli incentivi ai movimenti secondari, ma allo stesso tempo anche la pressione sui sistemi di accoglienza degli Stati membri.

In tal senso, la nuova direttiva rompe con la visione della normativa previgente e integra le misure di accoglienza con quelle finalizzate ad una integrazione rapida ed efficace[5].

[4] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell'11 novembre 2025, Relazione europea annuale sull'asilo e la migrazione (2025), COM(2025) 795 final.

[5] G. CAGGIANO, *Introduzione. Integrazione e inclusione nel contesto migratorio*, in V. DI COMITE, I. INGRAVALLO (a cura di), *Quale inclusione per i migranti? Prospettive giuridiche multilivello*, Bari, 2025, p. XXIX.

Anzitutto, le condizioni materiali di accoglienza continuano a comprendere il vitto, l'alloggio e il vestiario, insieme ai sussidi per le spese giornaliere ai quali si aggiungono anche i prodotti per l'igiene personale (art. 2, punto 7).

Nell'ambito dell'assistenza sanitaria la nuova disciplina supera la precedente limitazione ai soli trattamenti essenziali (art. 22). Gli Stati membri dovranno provvedere affinché i richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria sia da medici generalisti che, se del caso, da specialisti. La previsione, inoltre, che tale assistenza ricomprenda anche la salute sessuale e riproduttiva necessaria per trattare un grave problema fisico risponde all'attenzione che tale tema ha rivestito in ambito internazionale[6].

Si registra, infine, un ulteriore rafforzamento della tutela sanitaria dei minori, equiparati ai cittadini dello Stato membro ospitante anche nel caso raggiungano la maggiore età nel corso del trattamento, e dei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, ai quali dovrà essere fornita la necessaria assistenza medica o di altro tipo, comprese appropriate misure di assistenza psichica.

La nuova direttiva interviene inoltre sulle disposizioni generali relative sia alle condizioni di accoglienza che all'assistenza sanitaria (art. 19). Come già a norma della direttiva previgente, gli Stati membri potranno subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza, o di parte di esse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata ovvero potranno obbligare i richiedenti a contribuire a sostenere i relativi costi qualora dispongano di risorse sufficienti a tal fine; tuttavia, con riferimento all'assistenza sanitaria, gli Stati membri potranno obbligare i richiedenti protezione a sostenere le spese solo per le prestazioni non fornite gratuitamente ai propri cittadini, di fatto riservando loro, per la prima volta in questo ambito specifico, il c.d. trattamento nazionale.

Le nuove disposizioni intervengono dunque rafforzando la tutela dei richiedenti protezione e riconoscendo la natura fondamentale del diritto alla salute; tuttavia, per valutare l'efficacia di tali previsioni occorrerà attendere e analizzare la prassi applicativa degli Stati membri, che in gran parte già assicuravano l'accesso dei richiedenti a prestazioni mediche ulteriori rispetto a quelle previste dalla direttiva previgente. Infatti, come emerso in uno studio

[6] C. GULOTTA, *La salute dei migranti tra diritto UE e tutela dei diritti umani*, in V. DI COMITE, I. INGRAVALLO (a cura di), *Quale inclusione per i migranti?*, cit., p. 79.

commissionato dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo[7], ad incidere sull'effettivo godimento del diritto alla salute da parte dei richiedenti protezione sono stati, sino ad oggi, soprattutto la mancanza di risorse economiche dedicate e in generale il sovraccarico dei servizi sanitari nazionali.

Fra le novità introdotte, come detto, assume un'importanza preminente la previsione di specifiche misure di integrazione; in particolare, la nuova direttiva incoraggia la formazione dei richiedenti, imponendo agli Stati membri di agevolarne l'accesso anche a prescindere dall'attività lavorativa, e di garantire o facilitare l'accesso ai corsi di lingua, di educazione civica o di formazione professionale se adeguati per contribuire a migliorare la capacità dei richiedenti di agire in modo autonomo, di interagire con le autorità competenti o di trovare un impiego (art. 18).

L'importanza che la nuova disciplina riserva alle misure di integrazione, inoltre, è testimoniata dalla previsione, fra le ragioni alla base di una decisione di revoca o riduzione delle condizioni materiali di accoglienza, anche della mancata partecipazione del richiedente a misure obbligatorie di integrazione, se messe a disposizione o promosse dallo Stato membro, a meno che non vi siano circostanze che sfuggono al controllo del richiedente.

In questo caso occorrerà attendere l'applicazione delle misure di recepimento nazionali per valutare l'atteggiamento degli Stati membri nell'interpretazione di tali nuove previsioni.

Novità rilevanti, finalizzate alla piena integrazione del richiedente, attengono all'accesso al lavoro[8], nonostante la nuova direttiva mantenga sia il riferimento al diritto nazionale che la possibilità per gli Stati membri di dare precedenza ai cittadini dell'Unione ovvero ai cittadini di Stati terzi regolarmente residenti.

Anzitutto, come accennato, viene ridotto il tempo minimo di attesa per l'accesso al mercato del lavoro, da nove mesi previsti dalla direttiva previgente a sei mesi; ma l'aspetto più importante è il riconoscimento della parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante in diversi ambiti lavorativi, parità alla quale lo Stato membro potrà derogare solo nelle ipotesi tassativamente previste dalla nuova direttiva (art. 17).

---

[7] VV.AA., *Reception Conditions Across the EU*, 2023, disponibile online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/755908/IPOL_STU(2023)755908_EN.pdf.

[8] L'accesso al lavoro è escluso nel caso di procedure di esame accelerate disciplinate all'art. 42, par. 1, lett. da *a*) a *f*), del regolamento (UE) 2024/1348, cit.

Il principio del trattamento nazionale si applicherà alle condizioni di impiego, alle libertà sindacali, a formazione e tirocini, potendo limitare la parità di trattamento con riferimento alle borse di studio e ai prestiti connessi all'istruzione e alla formazione professionale e al pagamento delle spese, in conformità del diritto nazionale, per quanto riguarda l'accesso all'università o all'istruzione post-secondaria, nonché al riconoscimento delle qualifiche, eventualmente trascorsi tre mesi dalla registrazione della domanda di protezione. Gli Stati membri potranno derogare inoltre alla parità di trattamento dei richiedenti anche con riferimento alle libertà sindacali, escludendoli dalla partecipazione alla gestione di organismi di diritto pubblico e dall'esercizio di una carica pubblica.

Un'altra importante novità, in ambito lavorativo, attiene all'obbligo in capo agli Stati membri di provvedere affinché i richiedenti che hanno, ovvero hanno avuto, un impiego possano godere del diritto a prestazioni di sicurezza sociale e della parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante anche per quanto riguarda i settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, parr. 1 e 2, del regolamento (CE) n. 883/2004, potendo limitare tale parità di trattamento solo con riferimento alle prestazioni di sicurezza sociale che non dipendono da periodi di occupazione o dalla contribuzione.

Le novità introdotte dalla direttiva in commento con riferimento all'accesso al lavoro ed al trattamento riservato ai richiedenti protezione occupati in uno Stato membro, qualora riuscissero a trovare concreta applicazione negli Stati membri, potrebbero avere delle conseguenze dirompenti considerato che l'attività lavorativa riduce drasticamente la dipendenza dalle misure di assistenza materiale dello Stato membro ospitante ed in generale dal sistema di accoglienza, allontanando allo stesso tempo i richiedenti protezione dal mercato del lavoro sommerso, dall'illegalità e dal caporalato.

Tuttavia, occorrerà attendere la piena applicazione della nuova direttiva per valutare l'efficacia delle nuove norme, che potrebbero non incidere sulle diverse difficoltà fino ad oggi incontrate dai richiedenti protezione nell'accesso al mercato del lavoro, considerati i tempi spesso lunghi per l'ottenimento dei documenti nonché la ritrosia dei datori di lavoro ad assumere personale con permessi di soggiorno temporanei.

Sulla difficoltà di accedere al mercato del lavoro, e più in generale alle nuove misure di integrazione, potrebbe, infine, incidere la possibilità per gli Stati membri di limitare la libertà di circolazione dei richiedenti protezione internazionale, prevista e rafforzata rispetto al passato dalla direttiva rifusa.

4. Le limitazioni alla libertà di circolazione dei richiedenti protezione internazionale

Pur accogliendo positivamente le novità sopra evidenziate, è importante sottolineare come a fronte del rafforzamento della tutela offerta ai richiedenti protezione internazionale, la nuova direttiva ampli le ipotesi di limitazione della libertà di movimento dei richiedenti protezione e riconosca agli Stati membri la possibilità di subordinare la fornitura di condizioni materiali di accoglienza nonché l'accesso alle misure di integrazione all'effettiva residenza dei richiedenti protezione internazionale in una specifica area geografica ovvero in alloggi loro assegnati, limitando di fatto il loro diritto alla libera circolazione.

Se la direttiva previgente si limitava a prevedere la possibilità per gli Stati membri di stabilire un luogo di residenza per il richiedente solo per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico ovvero, se necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda di protezione internazionale, la normativa novellata, pur riconoscendo in linea generale il diritto dei richiedenti a circolare liberamente all'interno del territorio dello Stato membro ospitante, conferisce agli Stati membri la possibilità di limitare tale libertà.

Anzitutto, senza alcun riferimento ai motivi di pubblico interesse e ordine pubblico, gli Stati membri potranno assegnare ai richiedenti protezione internazionale una sistemazione all'interno del proprio territorio al fine di gestire i propri sistemi di asilo e di accoglienza, pur tenendo conto di fattori oggettivi quali l'unità familiare e le esigenze di accoglienza particolari.

In tal caso, così come in passato, la concessione di condizioni materiali di accoglienza da parte degli Stati membri potrà essere subordinata all'effettiva residenza dei richiedenti nella sistemazione loro assegnata.

Inoltre, la nuova direttiva introduce la possibilità di istituire meccanismi aventi lo scopo di verificare l'effettiva residenza dei richiedenti in tale sistemazione (art. 7).

A tali previsioni, si aggiunge la possibilità per gli Stati membri di assegnare i richiedenti ad una zona geografica del proprio territorio, al fine di garantire un trattamento rapido, efficiente ed efficace delle domande ovvero per assicurare una corretta distribuzione geografica dei richiedenti, tenendo conto delle capacità delle zone interessate.

La zona geografica in questione deve essere, a norma della nuova direttiva, sufficientemente ampia, tale da garantire l'accesso alle infrastrutture pubbliche

necessarie e da non pregiudicare la sfera inalienabile della vita privata dei richiedenti.

I richiedenti potranno essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente ma solo per motivi familiari urgenti e gravi debitamente giustificati o per cure mediche necessarie non disponibili nella zona geografica (art. 8).

Rileva inoltre come gli Stati membri non siano tenuti, in tali casi, ad adottare decisioni amministrative, sfuggendo dunque tale assegnazione al controllo giurisdizionale, fatta salva la possibilità di ricorso contro una eventuale decisione di riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza adottata in seguito all'allontanamento dalla zona geografica assegnata.

Infine, quasi in maniera progressiva, prima di disciplinare le ipotesi di trattenimento, la direttiva rifusa introduce la possibilità per gli Stati membri di stabilire che un richiedente sia autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico adatto ad ospitare i richiedenti, in questo caso per motivi di ordine pubblico ovvero per prevenire efficacemente che il richiedente si renda irreperibile, ove vi sia un rischio di fuga (art. 9).

Anche in questa ipotesi, la concessione delle condizioni materiali di accoglienza è subordinata all'effettiva residenza del richiedente in tale luogo specifico e gli Stati membri potranno concedere ai richiedenti un permesso temporaneo per allontanarsi dal luogo di residenza, decidendo caso per caso, in modo obiettivo e imparziale e motivando eventuali risposte negative.

Al fine di verificare il rispetto di tale prescrizione, gli Stati membri possono imporre ai richiedenti di segnalare la loro presenza alle autorità competenti in una data specifica o a intervalli ragionevoli, senza però compromettere in maniera sproporzionata i loro diritti.

A differenza di quanto previsto nel caso di assegnazione dei richiedenti ad una zona geografica, le decisioni relative all'obbligo di risiedere in un luogo specifico – che devono essere proporzionate e devono tener conto di elementi pertinenti della situazione individuale del richiedente, tra cui le esigenze di accoglienza particolari – possono essere impugnate. A tale scopo i richiedenti devono essere informati per iscritto della decisione, motivata in fatto ed eventualmente in diritto, come pure delle procedure di ricorso previste dalla direttiva e delle conseguenze dell'inosservanza degli obblighi imposti dalla stessa. Tali informazioni devono essere rese in una lingua che i richiedenti comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile e in una

forma concisa, trasparente, comprensibile e facilmente accessibile, utilizzando un linguaggio chiaro e semplice.

Come accennato, nonostante le nuove disposizioni ribadiscano la necessità di assicurare il pieno godimento dei diritti previsti dalla direttiva anche in caso di restrizioni alla libertà di circolazione del richiedente, sarà interessante valutare non solo l'accesso alle condizioni di accoglienza ma soprattutto alle misure di integrazione introdotte; è possibile ipotizzare, ad esempio, che i richiedenti debbano fare apposite richieste per allontanarsi dalla zona geografica o dal luogo designato al fine di partecipare a corsi di formazione o ad attività lavorative, di fatto rendendo meno immediato l'accesso a tali importanti diritti appena conquistati.

Sempre a proposito della «dimensione territoriale dell'accoglienza»[9], rileva poi la posizione di coloro i quali sono in attesa di trasferimento verso lo Stato membro competente a norma del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che ha sostituito il regolamento Dublino III[10]; ai sensi dell'art. 21 della nuova direttiva, infatti, dal momento in cui è stata notificata ai richiedenti una decisione di trasferimento verso lo Stato membro competente, essi non hanno diritto alle condizioni di accoglienza in nessuno Stato membro diverso da quello in cui sono tenuti ad essere presenti, fatta salva la necessità di assicurare un livello di vita conforme al diritto dell'Unione, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e agli obblighi internazionali.

Tale disposizione sembrerebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha più volte affermato come il richiedente in attesa di trasferimento debba continuare ad accedere alle condizioni di accoglienza nello Stato in cui si trova, fino a che non sia effettivamente trasferito nello Stato membro competente.

Posizione ribadita in una causa recente[11], che ha fornito alla Corte l'occasione per sottolineare – in vigenza della direttiva del 2013 e del regolamento Dublino III – che l'obbligo, incombente sullo Stato membro che ha adottato una decisione di trasferimento nei confronti di un richiedente, di concedere a quest'ultimo le condizioni materiali di accoglienza cessa soltanto al momento del suo trasferimento effettivo verso lo Stato membro richiesto.

---

[9] F. BIONDI DAL MONTE, *L'accoglienza dei richiedenti asilo nella direttiva (UE) 2024/1346. Profili di continuità, qualche luce e persistenti ombre*, in *DIC*, n. 2, 2025.

[10] Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013.

[11] Corte giust. 4 giugno 2026, C-621/24, *Landkreis Schweinfurt.*

In altre parole, anche in presenza di una decisione di trasferimento esecutiva, sino al momento del trasferimento effettivo del richiedente protezione verso lo Stato membro richiesto, lo Stato membro in cui si trova non può ridurre né revocare, per tale motivo, le condizioni materiali di accoglienza.

Tuttavia, come è stato osservato[12], la posizione della Corte è «in certa misura costruita sul diritto derivato», in particolare sull'assenza di previsioni che limitavano l'accesso alle condizioni di accoglienza da parte del richiedente in attesa di trasferimento. La nuova ipotesi di revoca prevista dalla direttiva del 2024 rischia dunque di mutare anche l'atteggiamento dei giudici di Lussemburgo.

Anche in questo caso, una corretta valutazione delle novità previste dalla direttiva dipenderà dunque dal corretto funzionamento dell'intero sistema e dall'efficacia dei regolamenti adottati; nel caso specifico, il rischio addirittura potrebbe essere quello di generare nuove forme di precarietà.

5. Considerazioni conclusive

La recente riforma del Sistema europeo comune di asilo non supera la frammentarietà della disciplina, ma la nuova direttiva accoglienza rappresenta un tassello importante della riforma approvata: se da un lato la scelta dello strumento testimonia la persistente difficoltà di armonizzare pienamente sistemi socio-economici nazionali ancora molto distanti, dall'altro le novità introdotte segnano un cambio di passo verso una gestione più tempestiva ma anche più efficiente: puntare sull'autosufficienza del richiedente protezione internazionale, infatti, lo trasforma da soggetto passivo a individuo capace di integrarsi nel tessuto sociale, riducendo nel lungo periodo la pressione sui sistemi nazionali di accoglienza.

L'impatto reale di queste misure, però, come visto, resta strettamente vincolato alla tenuta e al funzionamento di tutti gli altri strumenti riformati; solo la corretta applicazione del regolamento procedure e del regolamento gestione ed il rispetto dei termini temporali in essi previsti potranno infatti garantire il raggiungimento degli obiettivi della direttiva.

[12] A. VOINICH, *La "nuova direttiva accoglienza": tra obblighi di includere e volontà di escludere*, in *QA*, n. 4, 2024, p. 22.

Altro aspetto di cui bisogna tener conto è l'attuazione pratica della riforma, considerati gli ampi margini di discrezionalità che il rinnovato quadro normativo continua a lasciare agli Stati membri[13].

Come messo in rilievo dalla Commissione europea nell'ultima relazione sullo stato di avanzamento nell'attuazione del Patto[14], infatti, è oggi necessaria una profonda trasformazione sia dal punto di vista giuridico che operativo, oltre ad un impegno politico costante.

Il periodo transitorio di due anni previsto dal legislatore dell'Unione europea doveva consentire agli Stati membri di predisporre le modifiche legislative, amministrative e organizzative necessarie all'attuazione della riforma; esso rifletteva la complessità stessa della riforma, un sistema fondato su dieci atti legislativi interconnessi, ciascuno dei quali richiede un'attuazione coordinata e integrata da parte delle autorità nazionali, delle istituzioni e delle agenzie dell'UE.

Nonostante si registrino progressi in quasi tutti gli Stati membri, la Commissione ribadisce che sono necessari ulteriori sforzi per colmare le lacune rimanenti. In particolare, con riferimento all'accoglienza, la relazione sottolinea come la maggior parte degli Stati membri stia attuando solo riforme parziali dei propri sistemi di accoglienza per adeguarsi alle nuove norme, mentre pochi sono gli Stati membri che hanno avviato una riforma sistemica su più ampia scala.

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, nel dicembre 2025, ha pubblicato una guida pratica sulla gestione di un centro di accoglienza[15], che sottolinea l'importanza dell'accesso a misure di integrazione precoce durante la fase di accoglienza al fine di creare le basi per il buon esito della successiva inclusione dei richiedenti nella società di accoglienza.

Il nostro ordinamento ha scelto di recepire la nuova direttiva attraverso un unico intervento normativo, il decreto-legge n. 100 del 2026[16], con il quale ha inteso assicurare una «prima attuazione» del Patto sulla migrazione e l'asilo[17].

---

[13] Sul punto si veda C. FAVILLI, *Editoriale*, in *DIC*, n. 1, 2024; S. MARINAI, *La prima attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo e i margini di intervento del legislatore nazionale. Riflessioni sul decreto-legge n. 100 del 2026*, in *EJ*, n. 3, 2026.

[14] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'8 maggio 2026, Stato di avanzamento nell'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2026) 196 final.

[15] EUAA, *Practical Guide on the Management of a Reception Centre. Focus on the Arrival Phase*, 2025.

[16] Decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100, recante misure urgenti in materia di giustizia e per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024.

[17] S. MARINAI, *La prima attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo*, cit.

Le disposizioni dedicate all'attuazione del Patto sono contenute nel Capo II del decreto-legge, composto dagli articoli da 10 a 17, il primo relativo appunto al recepimento della direttiva accoglienza.

Anzitutto vengono apportate alcune modifiche al d.lgs. n. 142/2015[18] con riguardo ai documenti forniti al richiedente protezione internazionale alla luce delle nuove fasi della procedura.

Con riguardo all'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico, è stato opportunamente osservato[19] come il decreto-legge scelga di riconoscere discrezionalità all'autorità amministrativa nella sua applicazione concreta, fornendo allo stesso tempo una formulazione particolarmente ampia delle esigenze di ordine pubblico che possono giustificarla.

Quanto alle misure di integrazione e alle relative novità introdotte dalla direttiva, oggetto di questo contributo, il decreto-legge non contiene alcun riferimento, anzi con riguardo all'accesso al lavoro, i cui termini come visto la direttiva riduce al fine di incentivare l'autonomia e l'integrazione dei richiedenti protezione internazionale, il nostro ordinamento paradossalmente interviene modificando la normativa nazionale vigente, che prevedeva la possibilità di accedere al mercato del lavoro entro sessanta giorni, differendo il termine a novanta giorni. Pur restando nei termini imposti dalla direttiva, tale scelta appare in contrasto con il senso delle novità introdotte, finalizzate, come visto, ad una rapida integrazione del richiedente nella società di accoglienza, al fine di ridurre i movimenti secondari e la pressione sui sistemi di accoglienza nazionali.

Nessun riferimento, poi, alle altre misure di integrazione, neanche a quelle "obbligatorie" che gli Stati membri possono prevedere, né alla possibilità e quindi alla modalità di eventuale assegnazione dei richiedenti protezione ad una zona geografica del proprio territorio.

Infine, il decreto-legge nulla prevede a proposito del rafforzamento delle capacità amministrative, auspicato dalla Commissione europea, e dell'aumento di risorse umane, strumentali e finanziarie, necessario a garantire le nuove misure di integrazione.

Occorrerà dunque attendere la conversione del decreto-legge per valutare correttamente i possibili effetti delle nuove norme sull'accoglienza nel nostro ordinamento.

---

[18] D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, recante attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

[19] S. MARINAI, *La prima attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo*, cit.

Peraltro, il nostro ordinamento non è il solo ad aver scelto la via di un recepimento assai limitato; in molti Stati membri infatti si registrano, ad oggi, soluzioni che si potrebbero definire temporanee[20].

In generale, come si è cercato di dimostrare, gran parte delle novità introdotte dalla direttiva accoglienza dipendono non solo dal corretto recepimento da parte degli Stati membri ma dal funzionamento dell'intero Sistema europeo comune di asilo rinnovato.

[20] Si veda A. DI PASCALE, *Towards 12 June: Some Progress but Many Delays in Implementing the Pact on Migration and Asylum*, in *eumigrationlawblog.eu*, 28 May 2026. L'A. osserva: «However, significant critical issues remain: in several Member States, capacities are still insufficient or inadequately planned, with the risk of resorting to temporary solutions that do not fully comply with the standards of the European asylum system».

ABSTRACT (ita)

La direttiva (UE) 2024/1346 sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale introduce alcune importanti novità, alcune delle quali mirano a rafforzare le garanzie a tutela dei richiedenti, favorendo la loro integrazione nella società di accoglienza, al fine di ridurre i movimenti secondari e la pressione sui sistemi nazionali di accoglienza. Il presente contributo intende soffermarsi su tali novità, in particolare su quelle che potrebbero avere gli effetti più immediati nella gestione dell'accoglienza, pur restando come si vedrà vincolate all'efficacia degli altri strumenti del rinnovato Sistema europeo comune di asilo.

ABSTRACT (eng)

Directive (EU) 2024/1346 on the reception of applicants for international protection introduces several significant changes; some of these aim to strengthen safeguards for applicants and foster their integration into the host society, with the goal of reducing secondary movements and alleviating pressure on national reception systems. This article focuses on these new measures, particularly those likely to have the most immediate impact on reception management, while noting, as will be shown, that their effectiveness remains contingent upon the functioning of other instruments within the renewed Common European Asylum System.