

La nozione di ordine pubblico quale limite alla libera circolazione dei cittadini di Paesi terzi

di Sveva Troncone

Abstract: *The concept of public order as a limit to the free movement of third-country nationals* - The article examines the concept of public order in the European Union as a limitation to freedom of movement of Third-Country Nationals, analyzing its legal and judicial evolution. Starting from the Schengen Agreements and Regulation 2016/399, it delves into the role of the Court of Justice in linking public order to serious and actual threats to society, with particular attention to residence rights and expulsion procedures for third-country nationals. The analysis considers recent rulings and the innovations introduced by the 2024 “New Pact on Migration and Asylum” highlighting the impact of digital technologies on migration policies and the protection of fundamental rights.

Keywords: Public order; Freedom of movement; Schengen agreement; Third-country nationals; New Pact on migration and asylum

733

1. Premessa

La libertà di circolazione, intesa come diritto di attraversare le frontiere interne dell’Unione senza essere sottoposti a controlli, è strettamente collegata all’adozione di disposizioni comuni sulle frontiere esterne, dirette ad impedire effetti negativi per l’ordine pubblico e la sicurezza degli Stati membri¹. Tali limiti si inseriscono nel più ampio quadro della generale politica di immigrazione e conoscono quali corollari la lotta alla criminalità e al terrorismo.

Non è un caso, che la cooperazione tra gli Stati membri in tale settore, in prima *facie*, sia nata al di fuori del sistema dell’Unione, attraverso le iniziative dei governi e delle autorità nazionali preposte alla tutela dell’ordine pubblico e dell’immigrazione, tramite gli strumenti tradizionali della cooperazione intergovernativa. E, in seconda *facie*, si siano realizzati significativi progressi soprattutto ad opera degli Stati firmatari degli accordi di Schengen e, di conseguenza, tale materia sia caduta nel cono d’ombra del diritto dell’Unione.

¹ G. Tesauro, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, P. De Pasquale e F. Ferraro (a cura di), vol. II, Napoli, 2021, 169 ss.

In tal prospettiva, è pure noto, che il regolamento UE n. 399/2016², che mira a sviluppare l'*acquis* di Schengen, disciplina, al suo titolo III, un regime relativo all'attraversamento delle frontiere interne dell'Unione; regime che ha comportato l'abolizione di ogni controllo, salvo prevederne il ripristino in casi di minaccia all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza. In particolare, il codice delle frontiere di Schengen (CFS) chiarisce che i cittadini dei Paesi extra UE, che intendano soggiornare per non più di 90 giorni in un periodo di 180 giorni, sono tenuti a dimostrare di possedere un documento di viaggio valido o un visto, a giustificare lo scopo del soggiorno previsto e a disporre di sufficienti mezzi di sussistenza. Inoltre, non devono essere considerati pericolosi per l'ordine pubblico e/o segnalati nel Sistema di Informazione integrato Schengen (SIS) ³.

In questo contesto sinteticamente delineato, si inserisce il presente contributo che si propone di offrire una disamina del limite dell'ordine pubblico⁴ che, sebbene non esaustiva, riesca ad offrire un quadro chiaro della frammentarietà che l'espressione assume in relazione allo *status* del migrante. Se, infatti, in linea generale e astratta l'ordine pubblico rappresenta un limite di portata unitaria all'entrata o alla permanenza del cittadino di Paese terzo su uno Stato membro, è pur vero che esso assume contorni elastici in considerazione sia di elementi oggettivi, quali il legame che lo straniero ha con lo Stato di soggiorno o l'assenza di vincoli con il paese d'origine, sia di elementi soggettivi, quali l'età del migrante, le sue condizioni fisiche e psichiche.

Più precisamente, verrà dapprima analizzata la nozione di ordine pubblico come intesa ed elaborata dalla Corte di giustizia che, da subito, nell'affrontare un caso relativo alla validità del permesso di soggiorno del ricorrente, richiama la necessità di collegare tale nozione all'esistenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività (c-30/77⁵), per poi precisare meglio che l'espulsione di un individuo deve essere applicata se lo stesso rappresenta una minaccia attuale alla pubblica sicurezza (c- 482/01⁶).

Particolare attenzione sarà dedicata alla giurisprudenza più recente della Corte che ha affrontato il limite dell'ordine pubblico, coniugandolo con

² Reg. UE n. 399/2016 del P.E. e del Cons. del 9-3-2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

³ Art. 6, par. 1, lett. e), reg. UE n. 399/2016.

⁴ P. Bernard, *La notion d'ordre public en droit administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, 262; F. Angelini, *Ordine pubblico nel diritto comunitario*, in *Rassegna Parlamentare*, Torino, 2005, 503 ss.; M. De Cristofaro, *Ordine pubblico «processuale» ed enucleazione dei principi fondamentali del diritto processuale europeo*, in V. Colesanti, C. Consolo, G. Gaja, F. Tommaseo (a cura di), *Il diritto processuale civile nell'avvicinamento internazionale. Omaggio ad Aldo Attardi*, Padova, 2009, 941 ss.; O. Feraci, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012; A. Jeanneau, *L'ordre public en droit national et en droit de l'Union européenne: essai de systématisation*, Parigi, 2018, 187 ss.; B. Stirn, *L'émergence d'un ordre public européen, Table ronde 2 "L'ordre public: regards croisés du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation"*, 2017; C. Picheral, *L'ordre public européen*, Paris, 2001, 16 ss.; A. Egger, *EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited*, in *Yearbook of European Law*, 2006.

⁵ Corte giust., c-30/77, *Bouchereau*, sent. 27-10-1977, p.to 35.

⁶ Corte giust., c-482/01, *Orfanopoulos and Other*, sent. 29-06-2004, p.to 41.

altre motivazioni, ad esempio economiche, e valutandolo alla luce di caratteristiche proprie del cittadino di Stato terzo, ad esempio, l'età (c-402/21⁷). Neppure saranno trascurate altre pronunce che hanno esteso la tutela rafforzata contro l'allontanamento di cui godono, in forza dell'art. 22 par. 3, della direttiva 2003/109/CE⁸, i cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo alla decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione Europea adottata, per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, nell'ipotesi di violazione del divieto d'ingresso (c-752/22⁹), così come quelle relative all'allontanamento forzato dei migranti irregolari. Infine, l'indagine si concluderà tenendo conto delle novità introdotte dal «Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo», adottato nel maggio 2024, che sulla base di una logica securitaria ha ampliato l'impiego delle tecnologie digitali a discapito della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini di Stati terzi e migranti che per tale ragione, rischiano di essere sottoposti a rigidi controlli alle frontiere.

2. Inquadramento giuridico dell'ordine pubblico

Il legame che si è andato sviluppando tra la circolazione delle persone e la politica di immigrazione dei cittadini di Paesi terzi ha reso evidente un fenomeno che all'epoca della creazione dell'Unione Europea aveva scarso rilievo, in quanto l'attenzione era maggiormente riposta sull'integrazione dei cittadini degli Stati membri e, dunque, sulla libera circolazione, sul soggiorno e sulle condizioni di lavoro degli stessi¹⁰. Ma, con il tempo, è parsa sempre più chiara la necessità di definire uno *status* dei cittadini di Paesi terzi, stabiliti o inseriti in una comunità nazionale alla cui vita economica e anche politica, partecipano e contribuiscono¹¹. In estrema sintesi, anche se

⁷ Corte giust., c-402/21, *M.A. contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sent. 22-11-2022, p.to 53.

⁸ Dir. 2003/109/CE del Cons. del 25-11-2003 relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

⁹ Corte giust., c-752/22, *EP contro Maahanmuuttovirasto*, sent. 22-06-2023, p.to 50.

¹⁰ L'Atto Unico europeo, firmato nel 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, attuò il progetto di realizzazione del mercato interno. Il legame intrinseco tra l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e le conseguenti misure compensative è stato inizialmente sottolineato da Cort. Giust., c-378/97, *Wijsenbeek*, sent. 21-11-1999.

¹¹ Sulla condizione dei cittadini dei Paesi terzi si vedano: S. Peers, *Towards Equality: Actual and Potential Rights of Third-Country Nationals in the European Union*, in 33(1) *Common Mkt. L. Rev.*, 7 ff. (1996); A. Lang, B. Nascimbene, *Italy's Participation in Immigration and Asylum Policy*, in 32(7) *The International Spectator*, 45 ff. (1991); M. Gnes, *I diritti dei cittadini di Paesi terzi nella legge europea 2013*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2014, 1, 9-14; L. Tria, *Stranieri extracomunitari e apolidi. La tutela dei diritti civili e politici*, Milano, 2014; B. Nascimbene, *La dimensione interna ed esterna della politica di immigrazione e asilo. Principi e valori*, in *Studi int. eur.*, 2020, 2, 267-280. Per quanto riguarda la partecipazione dello straniero alla comunità dello Stato di residenza e all'esercizio di diritti anche politici, v. L. Melica, *Lo straniero «extracomunitario»*, Torino, 1996, 31 ss. Sull'integrazione dello straniero e il possibile acquisto della cittadinanza, P. Lagarde, *L'accession des immigrés à la nationalité*, in D. Turpin (sous la direction de), *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales*, Paris, 1989, 199 ss.; R. Palladino, *La tutela dei migranti irregolari e dei richiedenti protezione internazionale* (artt. 3, 5, 8 e 13 CEDU; art. 4, Protocollo 4), in A. Di Stasi (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza*

provenienti dagli Stati terzi, ai familiari dei cittadini dell’Unione sono stati riconosciuti diritti equivalenti a quelli dei cittadini europei. Ciò perché il vincolo di parentela prevale sull’assenza di *status* di cittadino europeo (si ricorda la direttiva 2004/38¹², artt. 3, 23).

Ancora, diritti sono stati previsti a favore di cittadini di Paesi con i quali la Comunità o l’Unione abbia concluso accordi internazionali, di associazione e di cooperazione.

E, in ultimo, diritti in materia di sicurezza sociale, già propri dei cittadini UE, sono stati attribuiti per estensione del regime ai cittadini dei Paesi terzi legalmente residenti in uno Stato membro (regolamento UE n. 1231/2010)¹³.

In linea generale, al fine di facilitare la libera circolazione delle persone e garantire nel contempo la sicurezza della popolazione, obiettivo principale dell’Unione è conservare e sviluppare l’Unione stessa, non mirando semplicemente alla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni, bensì anche alla realizzazione di uno spazio in cui sia assicurata, da un lato, la libera circolazione delle persone e, dall’altro lato, l’adozione di misure appropriate circa i controlli alle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, la prevenzione e la lotta contro la criminalità.

Pure, occorre rammentare che i cittadini di Paesi terzi hanno sempre dovuto soddisfare determinate condizioni per entrare nel territorio dell’Unione, dal momento che sono soggetti a verifiche, sia all’ingresso sia in uscita alle frontiere, che il codice frontiere Schengen, definisce come «approfondite» (art. 8, par. 3). Difatti, all’art. 6, par.1, di tale Codice, rubricato «condizioni di ingresso per i cittadini di Paesi terzi», sono indicate le condizioni di ingresso per soggiorni brevi nel territorio degli Stati membri, la cui durata non può essere superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

Più precisamente, la lettera *e*) di tale disposizione introduce una *condicio sine qua non* ostativa all’ingresso nel territorio dell’Unione, nel senso che le persone non devono essere considerate una minaccia per l’ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di nessuno degli Stati membri, né devono essere oggetto di segnalazioni nelle banche dati degli Stati membri.

Data la centralità dei riferimenti a tale disposizione normativa, in alcune pronunce precedenti all’entrata in vigore del Codice (ovvero

della Corte europea dei diritti dell’uomo e l’impatto nell’ordinamento interno, Padova, 2016, 167-203; F. Casolari, *L’interazione tra accordi internazionali dell’Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell’immigrazione irregolare*, in *DIC*, 2018, 1.

¹² Dir. 2004/38/CE del P.E. e del Cons. del 29-4-2004 «relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il Regolamento (CEE) n. 1612/1968 ed abroga le Dir. 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE», emanata, come indicato dal terzo e quarto considerando, per «superare il carattere settoriale e frammentario delle norme concernenti il diritto di libera circolazione e soggiorno», al fine di semplificare, rafforzare e facilitare l’esercizio di tale diritto.

¹³ Reg. UE n. 1231/2010 del P.E. e del Cons. del 24-11-2010, «che estende il Regolamento (CE) n. 883/2004 e il Regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di Paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità».

antecedenti al 1990), i giudici dell’Unione hanno ritenuto che la nozione di ordine pubblico, come deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, «deve essere intesa in senso stretto, col risultato di escludere qualsiasi valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie»¹⁴.

Sulla scia di tale indirizzo interpretativo e in considerazione delle divergenze concettuali tra i singoli Paesi membri in merito all’ordine pubblico, si è subito reso necessario armonizzare le diverse disposizioni, al fine di non pregiudicare la libera circolazione.

Va ribadito che il limite in parola ha assunto una portata graduata a seconda delle persone coinvolte. Così, con riguardo ai lavoratori cittadini di altri Stati membri, la Corte ha ben specificato che un provvedimento di espulsione dal territorio costituisce un ostacolo all’esercizio della libertà di circolazione che può essere giustificato soltanto da motivi di ordine pubblico¹⁵. Tuttavia, i relativi provvedimenti, per poter essere giustificati, devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell’individuo nei riguardi del quale essi sono applicati. Ed è andata via via precisandone i presupposti.

Infatti, nella pronuncia *Rutili*¹⁶, con lo scopo di limitare il potere discrezionale degli Stati membri, la Corte ha affermato che la legittimità di una normativa nazionale volta a tutelare l’ordine pubblico deve essere valutata alla luce dell’intera normativa europea, in modo da impedire che la legislazione nazionale limiti il libero esercizio e il godimento dei diritti che i cittadini vantano (nel caso indicato, i diritti sindacali).

Muovendosi in tale solco, la Corte ha confermato la propria posizione nella giurisprudenza successiva concernente i familiari di lavoratori migranti¹⁷, stabilendo che il richiamo ai motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza, ove invocato a giustificazione di limitazioni alla libertà di circolazione, presuppone, oltre alla perturbazione dell’ordine sociale, insita in qualsiasi infrazione della legge, l’esistenza di una minaccia effettiva, attuale e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività.

Cambiando prospettiva, in due cause riunite successive al CFS (*Georgios Orfanopoulos e altri e Raffaele Oliveri*)¹⁸, i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che la deroga dell’ordine pubblico deve essere interpretata restrittivamente quand’anche, come nel caso di specie, un cittadino sia destinatario di una condanna penale, al punto che l’espulsione di un individuo non può fondarsi su ragioni di prevenzione generale, ma deve essere applicata soltanto se rappresenta una minaccia attuale alla pubblica sicurezza, bilanciando necessariamente i comportamenti di un soggetto con il pericolo reale che esso costituisce per l’ordine pubblico nazionale.

¹⁴ Si vedano le seguenti decisioni: Corte giust., c-41/74, *Van Duyn*, sent. 4-12-1974, p.to 18; c-36/75, *Rutili*, sent. 28-10-1975, p.to 27; c-348/96, *Calfa*, sent. 19-01-1999, p.to 23.

¹⁵ Corte giust., c-348/96, *Calfa*, sent. 19-01-1999, p.to 19.

¹⁶ Corte. giust., c-36/75, *Rutili*, cit., p.to 27.

¹⁷ Corte giust., c- 249/86, *Commissione c. Germania*, sent. 18-05- 1989, p.to 17.

¹⁸ Corte giust., c-482/01, *Georgios Orfanopoulos e altri*, sent. 29-04-2004 e c-493/01, *Raffaele Oliveri contro Land Baden-Württemberg*, p.to 67.

Come già rilevato, la questione acquista un'importanza particolare quando si incrocia con le politiche di sicurezza previste dall'ordinamento dell'Unione per regolare flussi migratori e prevenire situazioni di particolare minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico, inteso nella sua accezione tradizionale e materiale di *ordre dans la rue*¹⁹.

Sul punto, la Corte di giustizia è intervenuta, nel 2019²⁰, chiarendo la nozione di «minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica» richiamata nell'art. 6, par. 1, lett. e), CFS. Innanzitutto, essa ha riconosciuto che il concetto di minaccia all'ordine pubblico, che in numerose direttive costituisce una limitazione al diritto di ingresso e di soggiorno nel territorio dell'Unione, è stato e deve essere interpretato alla luce della formulazione della disposizione specifica, del suo contesto e dei suoi obiettivi. Inoltre, ha posto in evidenza il tenore letterale dell'art. 6, par. 1, lett. e), che, a differenza dell'art. 27, par. 2, della direttiva 2004/38²¹, non richiede espressamente che il comportamento della persona interessata rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società, affinché tale persona possa essere effettivamente considerata una minaccia per l'ordine pubblico, confermando una portata più ampia della nozione, da attuarsi sempre secondo il principio di proporzionalità, che, come noto, non consente di andare oltre quanto è necessario per tutelare l'ordine pubblico.

Più precisamente, da tale giurisprudenza si desume come l'art. 27 della direttiva 2004/38 sia identificabile come la base giuridica per limitare la libera circolazione dei cittadini europei per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, ponendo, così, due serie di vincoli alla discrezionalità degli Stati. Invero, nella norma appena richiamata si legge che le misure statali non possono fondarsi su «ragioni di prevenzione generale», ma devono essere adottate «esclusivamente in relazione al comportamento personale» del destinatario della misura e che tale comportamento «deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società». I medesimi provvedimenti devono altresì rispettare il principio di proporzionalità, con la conseguenza che l'esistenza di condanne penali «non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti», ma va valutata nell'ambito della più complessiva condotta del soggetto, anche successiva alle eventuali condanne, dovendo la minaccia essere, per l'appunto, «attuale»²².

Per di più, la Corte, in tale pronuncia, ha osservato che, ai sensi dell'art. 6 del CFS, una condizione per un soggiorno di breve durata nel territorio di uno Stato membro è l'assenza di una segnalazione nel Sistema d'informazione Schengen (SIS), che, secondo il regolamento UE n.

¹⁹ M. Nocelli, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in *federalismi.it*, 2018, 3.

²⁰ Corte giust., c-380/18, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. E.P.*, sent. 12-12-2019.

²¹ Dir. 2004/38/CE del P.E. e del Cons. del 29-4-2004 «relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il Regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE».

²² Art. 27, par.1 e 2, dir. 2004/38/CE.

1862/2018 (Regolamento SIS)²³, può anche essere basata sulla presenza di gravi motivi per ritenere che il cittadino del Paese terzo abbia commesso un reato grave o rappresenti una minaccia per la sicurezza pubblica. Allo stesso tempo e quanto agli obiettivi del CFS, la Corte ha sottolineato che il considerando 6 del CFS stabilisce che il controllo delle frontiere mira a prevenire «qualsiasi minaccia» all'ordine pubblico. Il che rafforza ulteriormente l'argomentazione secondo cui il concetto di minaccia all'ordine pubblico non deve necessariamente includere una grave minaccia agli interessi fondamentali della società. La Corte ha altresì dichiarato che il principio di proporzionalità implica che la presunta violazione debba essere sufficientemente grave da giustificare una decisione di rimpatrio e che debbano esserci prove coerenti, oggettive e specifiche per sospettare che un cittadino di un Paese terzo abbia commesso un reato²⁴.

3. Permesso di soggiorno Ue, ordine pubblico e difesa dei diritti fondamentali

Una diversa portata ha assunto la nozione di ordine pubblico con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo, giacché essi hanno stabilito con lo Stato membro ospitante un rapporto consolidato, avendo intessuto relazioni sociali ed economiche significative.

Difatti, come noto, la direttiva 2003/109/CE²⁵, garantisce loro una serie di diritti simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE²⁶, disegnando il permesso di soggiorno UE come un titolo a tempo indeterminato funzionale a un soggiorno che è potenzialmente permanente.

Per quanto qui di interesse, la revoca del permesso è possibile solo se si realizza una delle ipotesi tipiche e tassative di cui all'art. 9 della direttiva, tra cui, quella alla lettera b) relativa all'adozione di un provvedimento di espulsione perché lo straniero costituisce una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

L'espulsione per motivi di pubblica sicurezza e ordine pubblico, di prevenzione del terrorismo o per appartenenza a una delle categorie di soggetti pericolosi non è automatica, bensì vincolata ad un'attenta valutazione dell'amministrazione competente che tenga adeguatamente conto dell'età dell'interessato, delle conseguenze dell'espulsione per l'interessato e i suoi familiari, dell'esistenza di legami familiari e sociali nel territorio nazionale e dell'assenza di tali vincoli nel Paese di origine²⁷.

²³ Reg. UE n. 1862/2018 del P.E. e del Cons. del 28-11-2018 «sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il Regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione».

²⁴ Corte giust., c- 380/18, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. E.*, sent. 12-12-2019, p.ti 24-47.

²⁵ Art. 11 dir. 2003/109 CE.

²⁶ Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, *Conclusioni della presidenza*, p.ti 18-19 https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a

²⁷ Sul punto v. K. Groenendijk, *Legal concepts of integration in Eu migration law*, in 6(2) *European Journal of Migration Law*, 111-126 (2004); M. Pastore, A. Pascale, *Il*

La Corte di giustizia è stata più volte chiamata a interpretare la nozione di ordine pubblico rispetto alla libertà di circolazione di tali cittadini di Stati terzi, assicurando un bilanciamento tra ordine, sicurezza e diritti fondamentali.

Sul punto, è interessante menzionare una recente sentenza del giudice di Lussemburgo²⁸ in cui è evidenziato «come la revoca del permesso di soggiorno non possa essere adottata in maniera arbitraria ma, al contrario, debba necessariamente essere motivata, in modo da rendere ben chiaro il ragionamento logico giuridico della decisione presa dall'organo competente e, così, permettere all'interessato di richiedere un controllo di legittimità della decisione stessa». In ragione di ciò, la Corte ha sottolineato che «il diritto dell'Unione osta ad una normativa nazionale che impone alle autorità nazionali di revocare un permesso di soggiorno o di negarne il rilascio a un familiare di un cittadino dell'Unione per motivi di sicurezza nazionale fondati su un parere non motivato di un organo speciale, senza che tali autorità possano esaminare attentamente le circostanze individuali pertinenti e la proporzionalità della loro decisione». In più, la Corte ha giudicato contraria al diritto dell'Unione una legge nazionale che impedisce che sia comunicato a un familiare di un cittadino dell'Unione, al quale, sulla base di informazioni riservate, sia stato ritirato un permesso di soggiorno o ne sia stato negato il rilascio, almeno il contenuto essenziale dei motivi su cui si basano tali decisioni e, in ogni caso, che impedisce di utilizzare simili informazioni ai fini dei procedimenti amministrativo o giurisdizionale.

Tuttavia, secondo la Corte l'applicazione di una siffatta deroga non può essere fondata unicamente sui precedenti penali del cittadino del Paese terzo. Essa può discendere, se del caso, solamente da una valutazione in concreto di tutte le circostanze pertinenti nel caso di specie, alla luce del principio di proporzionalità, dei diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto e, specificatamente, dell'interesse superiore del figlio minorenni, già in possesso di cittadinanza dell'Unione. Sicché, l'autorità nazionale competente può prendere in considerazione la gravità dei reati commessi e il grado di severità delle susseguenti condanne, nonché il periodo intercorso tra la data della loro pronuncia e la data in cui detta autorità statuisce. Qualora il rapporto di dipendenza tra il cittadino di un Paese terzo e un cittadino dell'Unione minorenni derivi dal fatto che il primo è genitore del secondo, occorre altresì prendere in considerazione l'età, lo stato di salute, nonché la situazione familiare ed economica del minorenni. In altri termini, la Corte ha dichiarato che, in tali ipotesi, «lo Stato membro interessato può vietare l'ingresso e il soggiorno nel territorio dell'Unione per motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale soltanto dopo aver tenuto in considerazione tutte le circostanze pertinenti, e segnatamente, l'interesse superiore del minore²⁹».

recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo, in *Dir. Imm. Citt.*, 2007, 1, 13-40; G. Cataldi, *Migrazione e accoglienza: una questione di diritti?*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici dell'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, 171-182.

²⁸ Corte giust., c-420/22, *NW*, e c-528/22, *PQ*, sentenze riunite del 25-04- 2024, p.to 85.

²⁹ Corte giust. c-420/22 e c-528/22, *NW PQ*, sent. 25-04- 2024, p.to 77.

Sotto il profilo procedurale, tenuto conto della portata generale dell’obbligo di motivazione, in relazione al diritto a un ricorso effettivo, una decisione di revoca o di diniego del soggiorno che si limiti a rinviare a un parere, a sua volta non motivato, emesso da un organo incaricato di funzioni specializzate connesse alla sicurezza nazionale, non soddisfa i requisiti evidenziati dalla Corte nella sua giurisprudenza.

Pure, va segnalato che anche la Corte di giustizia, come il legislatore, ha ritenuto che al soggiornante di lungo periodo straniero, che abbia completato il percorso di radicamento territoriale, debbano essere riconosciuti gli stessi diritti del cittadino dell’Unione, accordando così una tutela rafforzata contro l’espulsione³⁰.

Nell’ambito della sentenza *Staatssecretaris*, del 9 febbraio 2023³¹, il giudice dell’Unione, premettendo il quadro normativo di riferimento e, dunque, l’art. 14, par.1, della decisione n. 1/80 e l’art.12 della direttiva 2003/109, ha svolto talune osservazioni importanti. Essa ha ribadito, in primo luogo, che il soggiornante di lungo periodo interessato può essere espulso esclusivamente se costituisce una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l’ordine pubblico o la pubblica sicurezza; in secondo luogo, che la decisione di allontanamento non può essere motivata da ragioni economiche e, in terzo luogo, che, prima di emanare un simile provvedimento, le autorità competenti dello Stato membro ospitante sono tenute a prendere in considerazione la durata del soggiorno dell’interessato nel territorio dello Stato, la sua età, le conseguenze di un allontanamento per la persona in questione e per i membri della sua famiglia, nonché i vincoli di quest’ultima con lo Stato di soggiorno o l’assenza di vincoli con il paese d’origine³².

In tale prospettiva, il principio di proporzionalità garantisce il giusto bilanciamento tra la soddisfazione delle finalità pubbliche e i diritti dei cittadini. Più in dettaglio, secondo la Corte, la tutela dell’interesse pubblico deve essere perseguita, oltre che facendo ricorso ai precetti della logica e dell’imparzialità, ai quali deve sempre ispirarsi l’azione amministrativa, con strumenti idonei a realizzare gli obiettivi prefissati, senza eccedere, evitando di utilizzare misure non necessarie per la tutela dell’interesse pubblico e di incidere sui soggetti privati nella misura strettamente necessaria per la tutela dell’interesse pubblico, determinando il minor sacrificio possibile dei contrapposti interessi privati. Cosicché, il comportamento deve consistere in una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per gli interessi fondamentali della società.

Ne consegue che, per ben interpretare l’attualità del comportamento, è necessario considerare il fattore temporale, ovvero i dati di fatto successivi all’ultimo provvedimento dell’autorità competente che possano comportare il venir meno o una rilevante attenuazione della minaccia che il comportamento dell’interessato potrebbe costituire per l’interesse fondamentale in causa.

³⁰ Corte giust., c-502/10, *Singh*, sent. 1-10-2012, p.to 46; Corte giust, c-302/18, *Résidents de longue durée*, sent. 3-10- 2019, p.to 10.

³¹ Corte giust., c-402/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sent. 9-2-2023.

³² Si veda in tal senso: Corte giust., c-371/08, *Ziebell*, sent.8-12- 2011, p.ti 79 e 80.

In tale ottica, di recente³³, la Corte di giustizia si è pronunciata in merito alla domanda di pronuncia pregiudiziale con la quale era stato chiesto se il cittadino di un Paese terzo, che ha acquisito lo *status* di soggiornante di lungo periodo in uno Stato membro, ai sensi della direttiva 2003/109/CE, possa beneficiare in un altro Stato membro, nel cui territorio sia destinatario di o violi un divieto d'ingresso emanato nei suoi confronti per ragioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza, della tutela rafforzata contro l'allontanamento derivante dall'art. 12 e dall'art. 22, par. 3, di detta direttiva.

Occorre innanzitutto segnalare che, nelle conclusioni dell'avvocato generale Jean Richard De La Tour, presentate il 26 ottobre 2023, ancora una volta è ricordato che la «decisione di allontanare (...) dal territorio dell'Unione» il cittadino di un Paese terzo deve essere adottata «in conformità e in base alle garanzie dell'art. 12 di detta direttiva, per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza»³⁴. Secondo giurisprudenza costante, ciò implica che detto cittadino può essere allontanato solo se costituisce una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza, che la decisione di allontanamento non può essere motivata da ragioni economiche e che le autorità competenti del secondo Stato membro sono tenute a prendere in considerazione preliminarmente la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, la sua età, le conseguenze di un allontanamento per lui e per i suoi familiari, nonché i suoi vincoli con lo Stato di soggiorno o l'assenza di vincoli con il paese d'origine. Pertanto, il riconoscimento di questo livello di tutela contro l'allontanamento, considerevolmente rafforzato, si fonda su giustificazioni oggettive legate al grado di integrazione del soggiornante di lungo periodo nel primo Stato membro interessato, in ragione del suo *status* di soggiornante di lungo periodo (art.12 della direttiva 2003/109), e nel secondo Stato membro, in forza dell'esercizio del diritto di soggiorno derivato che egli trae da tale *status* (art. 22 della direttiva citata). Una siffatta protezione non può, quindi, essere giustificata rispetto al cittadino di un Paese terzo soggiornante di lungo periodo che non disponga di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro nel cui territorio entri in violazione di un divieto d'ingresso, disposto nei suoi confronti per ragioni di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Sulla scia di tali conclusioni, la Corte, nella sua motivazione³⁵, ha precisato che le disposizioni dell'art.12, par. 3, e dell'art. 22, par. 3, della direttiva 2003/109 sono idonee a produrre direttamente effetti a favore dei cittadini di Paesi terzi interessati. Difatti, tali disposizioni presentano un carattere incondizionato e sufficientemente preciso, in quanto, senza prevedere condizioni né rendere necessaria l'adozione di misure supplementari, obbligano, in termini inequivocabili, il secondo Stato membro, nel momento in cui adotta, nei confronti del cittadino di un Paese terzo che sia soggiornante di lungo periodo, una decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione per motivi di ordine pubblico o di pubblica

³³ Corte giust., c-752/22, *EP contro Maahanmuuttovirasto*, sent. 14-03- 2024.

³⁴ Concl. Avv. Gen. Jean Richard De la Tour del 26-10-2023, c-752/22, *EP contro Maahanmuuttovirasto*, p.to 47.

³⁵ Corte giust., c-752/22, *EP contro Maahanmuuttovirasto*, sent. 14-03- 2024, p.ti 76 e 77.

sicurezza, ad assicurare il rispetto delle diverse condizioni e garanzie che le stesse disposizioni prevedono e che si inquadrano nell’obiettivo di tutela rafforzata contro l’allontanamento perseguito dalla direttiva 2003/109.

4. Il *limes* dell’ordine pubblico nella politica “de retour”

Un altro settore significativo per comprendere il grado di elasticità della nozione di ordine pubblico è la politica cd. “de retour”³⁶.

Per quanto qui interessa, la direttiva 2008/115/CE (direttiva rimpatri)³⁷ affonda le sue radici nella convinzione che la tutela dei diritti umani dei migranti illegali debba essere tenuta in considerazione, effettivamente e adeguatamente assicurata, in ogni fase di adozione e attuazione di una decisione di allontanamento o rimpatrio. A giusta ragione, dunque, il limite dell’ordine pubblico, con le sue implicazioni e conseguenze, riveste un ruolo centrale anche alla luce delle pronunce della Corte che ne hanno definito gli effetti e la portata.

Invero, l’intervento della Corte si è reso necessario a fronte di difformità linguistiche nelle diverse versioni della direttiva.

Difatti, tutte ad eccezione di quella inglese si adeguano al significato che corrisponde a «ordre public» piuttosto che a «public policy». E tale ultima nozione ha un significato più ampio rispetto a quello di «public order», in quanto in essa sono ricompresi sia gli atti contrari all’ordine pubblico (come nella causa *Oteiza Olazabal*³⁸) sia gli atti che sono ritenuti incompatibili con i fini fondamentali dell’ordinamento giuridico (*policy of the law*). Inoltre, l’espressione «public policy» non era stata inserita nella proposta originaria della Commissione in lingua inglese, ma è stata introdotta successivamente (ovvero, nel corso della negoziazione in sede di Consiglio) e senza la presenza di alcun considerando a sostegno dell’interpretazione di tale disposizione che possa specificarne lo scopo³⁹.

Nel diritto dell’Unione e nella giurisprudenza della Corte, l’espressione «public policy» è generalmente considerata equivalente al termine francese «ordre public». Tuttavia è importante sottolineare che il

³⁶ M. Le Barbier-Le Bris, *La politique de retour de l’Union Européenne*, in S. Leclerc (dir.), *Europe (s), droit (s) et migrant irrégulier*, Bruxelles, 2012, 123.

³⁷ La «direttiva rimpatri» è la dir. 2008/115/CE del P.E. e del Cons. del 16-12-2008, «recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare». Per un commento alla stessa si vedano, fra gli altri, M. Borraccetti, *Il rimpatrio di cittadini irregolari: armonizzazione (blanda) con attenzione (scarsa) ai diritti delle persone*, in *Dir. imm. e citt.*, 2010, 1, 17 ss.; P. De Pasquale, *Respingimenti, rimpatri e asilo: la tutela degli immigrati irregolari nell’UE*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 1, 19 ss.; B. Nascimbene, *Direttiva rimpatri: solo innovazioni di sistema superano l’inutile ricorso a strumenti penali*, in *Guida al diritto*, 14 maggio 2011, 9-12.

³⁸ Corte giust., c-100/01, *Ministre de l’Intérieur c. Aitor Oteiza Olazabal*, sent. 26-11-2002.

³⁹ Concl. Avv. Gen. Sharpston del 12-2-2015, c-554/13, *Zh e O*, p.ti 32-36, ove si rimanda a Corte giust., C-30/77, *Bouchereau*, cit., p.to 35 e, segnatamente, alle conclusioni presentate nella causa *Bouchereau* dall’Avvocato generale Warner, il quale evidenzia le differenze tra la nozione «public policy» («ordre public», secondo il diritto comunitario dell’epoca) e la nozione di «ordine pubblico (public order)» di *common law*.

diritto dell’Unione utilizza una terminologia propria, il cui contenuto non coincide necessariamente con quello dei singoli ordinamenti nazionali. Sebbene gli Stati membri abbiano, in linea di principio, la libertà di definire le norme di ordine pubblico in base alle proprie esigenze nazionali, in particolare quando tali disposizioni consentono deroghe al principio fondamentale della libera circolazione delle persone, queste devono essere interpretate in modo restrittivo. Ciò al fine di evitare che la portata delle norme di ordine pubblico possa essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza essere soggetta al controllo delle istituzioni dell’Unione Europea⁴⁰.

Le ombre che si allungano sulla nozione di ordine pubblico, come contemplata dalla direttiva rimpatri, avevano, invero, già indotto la Corte di giustizia a pronunciarsi tempo addietro⁴¹, soffermandosi specificatamente sul significato teleologico da attribuire all’espressione «costituisce un pericolo per l’ordine pubblico», di cui all’art. 7, par. 4, della direttiva. Nella fattispecie, il giudice del rinvio aveva chiesto se un cittadino di un Paese terzo, che soggiorna illegalmente nel territorio di uno Stato membro, costituisca un pericolo per l’ordine pubblico soltanto perché sospettato di aver commesso un fatto punibile come delitto, ai sensi di una legge nazionale, o se, invece, fosse necessario che egli fosse già stato condannato e, in questo caso, se la condanna dovesse essere inappellabile.

La Corte non ha mancato di specificare che gli Stati membri devono dimostrare la possibilità che l’interesse di ordine pubblico che intendono tutelare sia messo in pericolo dall’interessato e che l’espressione «costituisce un pericolo per l’ordine pubblico (poses a risk to public order)» deve essere intesa nel senso di «costituisce un pericolo o una minaccia per l’ordine pubblico (constitutes a danger, or threat to public order)»⁴².

Nella sostanza, come già notato più volte, deve sussistere un pericolo reale e sufficiente per la collettività affinché lo Stato membro possa ricorrere alla deroga e, quindi, non è necessario che l’interessato abbia agito contro l’ordine pubblico. Tale interpretazione è rafforzata dal sesto considerando della direttiva⁴³ che stabilisce che le decisioni di rimpatrio non vanno prese semplicemente in presenza di soggiorno irregolare, ma piuttosto è necessaria un’accurata valutazione di tutte le circostanze rilevanti.

Non essendoci una definizione univoca di ordine pubblico e riconoscendo discrezionalità agli Stati membri, nella formulazione letterale della direttiva rimpatri non vi è nulla che indichi che la nozione in questione

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Corte giust., c-554/13, *Z. Zh. Contro Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, sent. 11-06-2015.

⁴² Concl. Avv. Gen. Sharpston del 12-2-2015, C-554/13, *ZH. E O*, p.to 43.

⁴³ «È opportuno che gli Stati membri provvedano a porre fine al soggiorno irregolare dei cittadini di Paesi terzi secondo una procedura equa e trasparente. In conformità dei principi generali del diritto dell’Unione Europea, le decisioni ai sensi della presente direttiva dovrebbero essere adottate caso per caso e tenendo conto di criteri obiettivi, non limitandosi quindi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare. Quando utilizzano modelli uniformi per le decisioni connesse al rimpatrio, vale a dire le decisioni di rimpatrio e, ove emesse, le decisioni di divieto d’ingresso e le decisioni di allontanamento, gli Stati membri dovrebbero rispettare tale principio e osservare pienamente tutte le disposizioni applicabili della presente direttiva».

debba essere interpretata restrittivamente così da escludere atti contrari ai fini fondamentali della politica dell’immigrazione. Così, la minaccia all’ordine pubblico giustifica una deroga, qualora presenti determinate caratteristiche: oltre alla perturbazione dell’ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l’esistenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività. Alla luce delle precedenti considerazioni, la Corte ha stabilito che l’art. 7, par. 4, della direttiva 2008/115 deve essere interpretato nel senso che osta ad una prassi nazionale che considera pericoloso per l’ordine pubblico il cittadino di un Paese terzo che soggiorni in modo irregolare nel territorio di uno Stato membro, soltanto perché sospettato di avere commesso un fatto punibile come delitto dal diritto nazionale o per aver subito una condanna penale per un fatto del genere. Di conseguenza, occorre considerare che uno Stato membro è tenuto a valutare la nozione di «pericolo per l’ordine pubblico», ai sensi dell’art. 7, par. 4, della direttiva 2008/115, caso per caso, al fine di verificare se il comportamento personale del cittadino di un Paese terzo interessato costituisca un pericolo reale e attuale per l’ordine pubblico. Più segnatamente, lo Stato membro che, per la constatazione di un siffatto pericolo, si basi su una prassi generale o su una qualsiasi presunzione senza che venga tenuto debitamente conto del comportamento personale del cittadino e del pericolo che tale comportamento rappresenta per l’ordine pubblico, trascura l’esigenza di un esame individuale del caso in discussione e contravviene al principio di proporzionalità.

5. Conclusioni: le prospettive del Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo

Dal quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato, emerge chiaramente che qualsiasi limitazione delle libertà fondamentali e, in particolare, quella di circolazione delle persone, deve essere disciplinata da regole giuridiche chiare e precise. Tali regole, ispirate al principio della certezza del diritto, rappresentano una garanzia primaria in un sistema basato sui valori, come quello su cui si fonda l’Unione Europea. In tal contesto, nel settore dell’immigrazione, l’ordine pubblico si configura quale *limes primus inter pares* al pieno godimento della libertà di circolazione che deve essere declinato e interpretato alla luce di taluni parametri: la certezza del diritto, la proporzionalità e la solidarietà⁴⁴. Tali parametri garantiscono un equilibrio tra la tutela dell’ordine pubblico e il rispetto dei diritti fondamentali.

⁴⁴ Per un’analisi del percorso normativo del principio di solidarietà che precede il Trattato di Lisbona, v. R. M. Cremonini, *Il principio di solidarietà nell’ordinamento europeo*, in S. Mangiameli (a cura di), *L’ordinamento europeo. I principi dell’Unione*, Milano, 2006, 435 ss. Su tale scia sia consentito rinviare a: G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018; L. Marin, *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in *FSJ*, 2019, 1, 55 ss.; F. Buonomenna, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 4.

Anche il Nuovo Patto sull’immigrazione e l’asilo, adottato nel maggio 2024, non manca di fare espresso riferimento alla nozione di ordine pubblico.

Innanzitutto, ai sensi del considerando 67 del regolamento UE n. 1347/2024⁴⁵, cd. Regolamento qualifiche, alle autorità degli Stati membri è lasciato un certo margine di discrezionalità in relazione ai casi di ordine pubblico e sicurezza nazionale, che dovrebbero essere interpretati in conformità del diritto nazionale, dell’Unione e internazionale. Fatta salva una valutazione individuale dei fatti specifici, è stabilito che, nelle considerazioni di ordine pubblico e di sicurezza nazionale, rientrano anche i casi in cui un cittadino di Paese terzo faccia parte di un’organizzazione che sostiene il terrorismo internazionale o sostenga una siffatta organizzazione.

Nel valutare se un cittadino di Paese terzo o un apolide rappresenti un rischio per la sicurezza nazionale di uno Stato membro, le autorità nazionali possono tenere conto, tra l’altro, delle informazioni ricevute da altri Stati membri o Paesi terzi.

Ancora, la nozione di ordine pubblico riveste una funzione importante nell’ambito del regolamento UE n. 1358/2024⁴⁶. Difatti, le logiche securitarie che caratterizzano la politica dell’Unione in materia di immigrazione e che assumono maggiore rilevanza nell’ambito dei controlli sulle persone che attraversano le frontiere esterne sono state potenziate attraverso un maggiore impiego delle nuove tecnologie digitali⁴⁷ con cui agevolare la gestione dei flussi migratori e garantire la sicurezza dell’area Schengen. E, nonostante le note implicazioni che la creazione di frontiere digitali producono sui diritti fondamentali⁴⁸, nei considerando del nuovo Regolamento si evincono le premesse che ne motivano l’utilizzo.

⁴⁵ Reg. UE n. 1347/2024 del P.E. e del Cons. del 14 -5-2024, «recante norme sull’attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio».

⁴⁶ Reg. UE n. 1358/2024 del P.E. e del Cons. del 14-5-2025, «che istituisce l’«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell’applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell’identificazione dei cittadini di Paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio».

⁴⁷ V. a tal riguardo, D. J. Solove, *Data is What Data Does: Regulating Use, Harm, and Risk Instead of Sensitive Data*, in 118(4) *Northwestern Un. L. Rev.*, 2 ff. (2023); A. M. Capitta, *Conservazione dei DNA profiles e tutela europea dei diritti dell’uomo*, in *Archivio Penale*, 2013, 1, 141 ss.; L. Scaffardi, *Giustizia genetica e tutela della persona. Uno studio comparato sull’uso (e abuso) delle Banche dati del DNA a fini giudiziari*, Padova, 2017, 19 ss.; E. Gatti, *Il DNA come strumento di identificazione, esigenze investigative e diritti della persona: uno sguardo alla giurisprudenza ed alla prassi*, in *questionegiustizia.it*, 2021.

⁴⁸ E. Brouwer, *Digital Borders and Real Right. Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*, Leiden, 2008.

Più precisamente, nel considerando 57, è previsto che i dati relativi ai flussi migratori siano conservati nell'Eurodac⁴⁹ e messi a disposizione a fini di confronto in ipotesi in cui alle persone è rifiutata l'ammissione in uno Stato membro poiché sussistono ragionevoli motivi per ritenere che rappresentino un pericolo per la comunità, l'ordine pubblico, la sicurezza o la salute pubblica dello Stato membro interessato o perché è stata effettuata una segnalazione nel SIS o in una banca dati nazionale di uno Stato membro ai fini del rifiuto di ingresso, o per le quali tale procedura di ammissione è stata interrotta perché non hanno dato o hanno revocato il loro consenso, e alle persone ammesse nell'ambito di un programma nazionale di reinsediamento.

Per tal via, gli Stati membri possono facilmente procedere ad un confronto delle impronte digitali con i dati presenti in Eurodac e verificare se il richiedente protezione internazionale o il cittadino straniero, che si trovi irregolarmente sul territorio dell'Unione, abbia già presentato una domanda di protezione internazionale in altro Stato membro o se lo stesso sia entrato irregolarmente sul territorio dell'Unione. Accanto a questo utilizzo tradizionale, i dati di Eurodac sono adesso utilizzati anche al fine di prevenire, accertare o indagare reati di terrorismo o altri reati gravi.

Ancora, la nozione di ordine pubblico è rinvenibile all'interno del regolamento UE n. 1349/2024⁵⁰ in cui si sottolinea, nel considerando 11, che se il richiedente, il cittadino di Paese terzo o l'apolide sottoposto a trattenimento nel corso della procedura di asilo alla frontiera contemplata dal regolamento UE n. 1348/2024 non ha più diritto di rimanere né è stato autorizzato a rimanere, è opportuno consentire allo Stato membro di continuare a trattenerlo per impedirgli l'ingresso nel territorio e per eseguire la procedura di rimpatrio, nel rispetto delle garanzie e delle condizioni di trattenimento previste dalla direttiva 2008/115/CE. Inoltre, può essere trattenuto il richiedente, il cittadino di Paese terzo o l'apolide, non sottoposto a trattenimento nel corso di tale procedura di asilo alla frontiera, che non ha più diritto di rimanere né è stato autorizzato a rimanere, se presenta un pericolo di fuga, se evita od ostacola il rimpatrio ovvero se rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Tale trattenimento deve essere il più possibile breve e non deve superare la durata massima prevista per la procedura di rimpatrio alla frontiera.

Al di là dell'apprezzamento o meno del Nuovo Patto, sarebbe auspicabile che attraverso una procedura di revisione dei Trattati sia introdotta una regolamentazione dettagliata e precisa che si applichi ad ogni situazione di rischio. In questa prospettiva, si potrebbe prevedere una regolamentazione avente ad oggetto le emergenze, che legittimi poteri

⁴⁹ Sui caratteri di Eurodac, v. E. Brouwer, *Eurodac: Its Limitations and Temptations*, in (4) *Eur. J. Migration & L.*, 231-247 (2002); V. Ferraris, *Eurodac e i limiti della legge: quando il diritto alla protezione dei dati personali non esiste*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, 2, 1 ss.; S. Marinai, *Il rafforzamento del controllo digitale nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, in *i Post di AISDUE*, 2020, II, *aisdue.eu*, 119-140.

⁵⁰ Reg. UE n. 1349/2024 del P.E. e del Cons. del 14-5-2024, «che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il Regolamento (UE) 2021/1148». Cfr. M. Lanotte, *Il regolamento (UE) 2024/1349: l'ultimo tassello della "procedura di frontiera" previsto dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 4.

legislativi d’urgenza affidati alla Commissione. Poteri *extra ordinem* esercitabili solo nelle ipotesi in cui la minaccia all’ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità rendesse improcrastinabili misure eccezionali e sempreché tali misure fossero funzionali, ovvero proporzionali, a porre rimedio al problema⁵¹.

Sveva Troncone
Dipartimento di Scienze politiche
Università degli studi di Napoli “Federico II”
troncone.sveva@gmail.com

⁵¹ P. De Pasquale, *Il Patto per la migrazione e l’asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, 2020, II, aisdue.eu; V. Militello, M. Savino, E. Cavasino, A. Spena, *Nuovo Patto sulla Migrazione e l’Asilo: un cambio di passo per la mobilità delle persone in Europa?*, in *DUE*, 2022, 4, 45-59; M.C. Carta, *La dimensione esterna della politica migratoria dell’Unione europea: evoluzione e nuove frontiere*, in *AISDUE*, 2024, 4; A. Di Pascale, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *EJ*, 2024; R. Palladino, *La protezione temporanea e i nuovi rapporti con le riforme introdotte dal Nuovo Patto sull’immigrazione e l’asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 4.