



# Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità

**Eleonora Celoria e Valeria Ferraris\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il funzionamento attuale. – 3. Un database *multi-purpose* cardine di una gestione sospettosa dei migranti. – 3.1. *Segue*: i soggetti registrati. – 3.2. *Segue*: i dati raccolti. – 4. La convergenza tra controllo delle migrazioni e controlli di “sicurezza”. – 5. I diritti delle persone interessate. – 5.1. *Segue*: i diritti delle persone durante il rilevamento. – 5.2. *Segue*: i diritti collegati al trattamento. – 6. Conclusioni.

## 1. Introduzione

La Eurodac è il più antico database biometrico europeo. Venne introdotto nel 2000 e reso operativo nel 2003 per determinare lo Stato

---

\* Eleonora Celoria è assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino; Valeria Ferraris è professoressa associata di sociologia del diritto e della devianza presso l'Università degli studi di Torino. L'articolo rappresenta una sintesi delle riflessioni e delle conoscenze condivise dalle autrici, maturate in occasione di diversi momenti formativi, in particolare durante il workshop “Re-Writing Borders” tenutosi a Vallecrosia (IM) dal 20 al 23 giugno, organizzato da ASGI (Associazione Studi Giuridici Immigrazione), associazione di cui entrambe le autrici fanno parte. La stesura del testo è stata sviluppata in piena collaborazione, rendendo impossibile distinguere e attribuire singoli contributi. Per questo motivo, l'articolo va considerato come un'opera scritta a quattro mani, nella quale il contributo delle due autrici è uguale in ogni sua parte.

competente a decidere sulla domanda di asilo dello straniero, così da evitare il fenomeno del cd. *asylum shopping*, lo spostarsi dei richiedenti asilo tra i Paesi europei al fine di scegliere lo Stato membro competente per la domanda di asilo<sup>1</sup>. Nasce quindi come uno strumento ancillare al Sistema europeo comune di asilo (SECA) e squisitamente tecnico.

Una prima evoluzione verso uno strumento molto diverso si ha con la riforma del regolamento Eurodac, approvata nel 2013 ed entrata in vigore nel luglio 2015, che estende l'accesso al database alle autorità di polizia nazionali e a Europol per richiedere il confronto delle impronte digitali a fini di contrasto della criminalità<sup>2</sup>.

Poco dopo, il 4 maggio del 2016 la Commissione europea propone una nuova e radicale riforma di Eurodac<sup>3</sup> nell'ambito di una più ampia revisione degli strumenti del SECA. Eurodac in questa proposta, che è la base da cui è nato l'attuale regolamento, rimane lo strumento che incardina la competenza dello Stato membro per le domande di asilo, ma diventa anche un sistema utilizzato per contribuire al controllo dell'immigrazione clandestina e dei movimenti secondari dei cittadini di Paesi terzi all'interno dell'UE, nonché per identificare i cittadini di Paesi terzi irregolarmente presenti al fine di assistere i Paesi europei nella determinazione delle misure appropriate da prendere nei loro confronti, incluso il rimpatrio<sup>4</sup> di coloro che sono presenti senza autorizzazione.

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide 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 (rifusione).

<sup>3</sup> Proposta di regolamento del 4 maggio 2016, COM(2016) 272 final.

<sup>4</sup> Cfr. K. STRAK, *Eurodac as an Instrument of the EU Return Policy*, in *Polish Review of International and European Law*, vol. 7, n. 1, 2018, pp. 41-56.

L'attuale regolamento 2024/1358<sup>5</sup> è l'evoluzione di quella proposta del 2016<sup>6</sup>, portata avanti nonostante le numerose critiche avanzate *in primis* dal Garante europeo per la protezione dei dati personali.

Ciò che è cambiato dal 2016 ad oggi è il quadro di insieme. Il nuovo regolamento interviene dopo l'approvazione dei c.d. "regolamenti interoperabilità"<sup>7</sup> che hanno reso Eurodac uno dei sei blocchi costitutivi – insieme al Sistema d'informazione Schengen (SIS), al Sistema d'informazione sui visti (VIS), al Sistema di entrata e uscita (EES) e, infine, al Sistema d'Informazione sui casellari giudiziari europei per i cittadini di Paesi terzi (ECRIS-TCN) – di un dispositivo sociotecnico che connette sistemi informativi precedentemente singoli e autonomi grazie a una nuova architettura integrata per la gestione delle identità. In estrema sintesi, l'interoperabilità determina un'operazione di *data mining* su dati archiviati in database precedentemente indipendenti gli uni dagli altri, che offusca definitivamente le delimitazioni tra procedure di gestione e controllo delle frontiere e politiche di sicurezza, compromettendo gravemente i diritti fondamentali delle persone, a partire dal diritto alla protezione dei dati<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto.

<sup>6</sup> Poi modificata con la proposta del 23 settembre 2020, COM(2020) 614 final.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) 2019/817 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti; regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione.

<sup>8</sup> FRA, *Fundamental Rights and the Interoperability of EU Information Systems: Borders and Security*, 17 July 2017, reperibile *online*; FRA, *Interoperability and Fundamental Rights Implications*, Opinion 1/2018, 11 April 2018, reperibile *online*; H. ADEN, *Interoperability between EU Policing and Migration Databases: Risks for Privacy*, in *EPL*, vol. 26, n. 2, 2020, pp. 93-108; E. BROUWER, *Large-Scale Databases and Interoperability in Migration and Border Policies: The Non-Discriminatory Approach of Data Protection*, in *EPL*, vol. 26, n. 2, 2020, pp. 71-92; N. VAVOULA, *Interoperability of EU Information Systems: The Deathblow to the Rights to Privacy and Personal Data Protection of Third-Country Nationals?*, in *EPL*, vol. 26, n. 2, 2020, pp. 131-156.

Il nuovo Eurodac è quindi l'ultimo e definitivo tassello di una architettura giuridico-politica che ha reso centrale il controllo e la criminalizzazione della mobilità e ancillari gli obiettivi di gestione tecnico-burocratica delle migrazioni.

## 2. *Il funzionamento attuale*

Eurodac dal 2003 a oggi ha visto crescere in modo importante i dati raccolti e il traffico. Oggi viene usato da tutti gli Stati membri, da Svizzera, Norvegia, Liechtenstein e Islanda, e da Europol. Nel 2023, 1,78 milioni di impronte digitali sono state trasmesse in Eurodac per registrazione o confronto, riportando il traffico agli anni 2015-2016 quando, a seguito della c.d. “crisi dei rifugiati”, il sistema raggiunse il suo picco (1,92 milioni nel 2015 e 1,64 nel 2016). Al 31 dicembre 2023 la banca dati centrale conserva circa 7,5 milioni di impronte, prevalentemente di richiedenti asilo.

Il sistema, infatti, si compone di una banca dati centrale informatizzata (denominata “sistema centrale”) e di una infrastruttura di comunicazione tra il sistema centrale e gli Stati membri, dotata di una rete virtuale cifrata dedicata ai dati Eurodac. Ogni Stato, attraverso un singolo punto di accesso nazionale, invia i dati al sistema centrale che in tempo reale effettua il controllo relativo alla presenza o meno delle impronte inserite nel sistema, indicando, se presenti, come sono state classificate e quando e dove le impronte della persona sono state già rilevate.

Per il funzionamento del sistema di interoperabilità stabilito dai regolamenti in materia, il sistema centrale comunica inoltre con il portale di ricerca europeo<sup>9</sup> e con l'archivio comune dei dati di identità<sup>10</sup>.

Eurodac, come gli altri sistemi europei IT su larga scala, è gestito dall'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

---

<sup>9</sup> L'*European Search Portal* (ESP) è un'interfaccia di ricerca unificata, che consente alle autorità competenti di effettuare ricerche simultaneamente attraverso i sei database tra loro interoperabili, utilizzando sia dati biografici che biometrici.

<sup>10</sup> Il *Common Identity Repository* (CIR) è la componente che conserva il file individuale, contenente dati biografici e biometrici di cittadini di Paesi terzi estratti dai sei database, con un riferimento che indica il database dal quale sono stati recuperati i dati.

In Italia l'autorità responsabile per Eurodac è la Direzione centrale anticrimine - Servizio di polizia scientifica a Roma, investita del ruolo di *focal point* nazionale. A livello decentrato, i 14 gabinetti regionali di polizia scientifica sono i soggetti deputati all'inserimento delle informazioni relative alle impronte e le trasmettono, attraverso l'interfaccia nazionale AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*, sistema automatizzato di identificazione delle impronte), al *focal point* nazionale. È infatti soltanto quest'ultimo abilitato a trasmettere i dati al sistema centrale di Eurodac.

In concreto, quando l'operatore di pubblica sicurezza rileva le impronte digitali, queste vengono trasmesse direttamente al servizio di polizia scientifica di Roma, che le invia al sistema centrale. Quest'ultimo in tempo reale fornisce l'informazione se le impronte sono già presenti nel sistema o meno; informazione che viene dal sistema nazionale ritrasmessa al *focal point* locale.

Quando le impronte sono già presenti nel sistema, gli Stati membri possono scambiarsi le informazioni relative alla persona attraverso la rete di scambio informativo, denominata "Dublinet" creata appositamente a tale scopo. Infatti, Eurodac oggi non contiene i dati anagrafici della persona ma esclusivamente le informazioni atte ad identificare la presenza o meno delle impronte nel sistema e solo successivamente a risalire, attraverso Dublinet, all'identità della persona e prendere così i provvedimenti previsti dal regolamento Dublino. Ciò conferma ulteriormente che Eurodac non era stato pensato come un database utile a fini investigativi, tanto che soltanto attraverso la rete Dublinet è possibile individuare i dati anagrafici della persona inserita nel sistema.

Sebbene il funzionamento rimanga il medesimo, molto è cambiato nell'attuale configurazione del sistema e in particolare negli obiettivi perseguiti.

### **3. *Un database multi-purpose cardine di una gestione sospettosa dei migranti***

Quando venne introdotto, Eurodac aveva uno scopo limitato e specifico (la definizione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo). Già nel 2015, questo scopo era stato allargato,

tanto da far dire allo European Data Protection Supervisor (EDPS) che «the Proposal suggests a new legal regime, in which data will still be collected for the purpose of examining asylum applications, but the data could – under certain circumstances – be used for another purpose, i.e. law enforcement outside the context of asylum and migration. This constitutes what is often described as “function creep”, namely, a gradual widening of the use of a system or database *beyond the purpose for which it was originally intended*»<sup>11</sup>.

Il nuovo regolamento va ben oltre, trasformando Eurodac in uno strumento per «sostenere il sistema di asilo» (art. 1, lett. a)). Il tenore letterale della disposizione che apre il regolamento restituisce con tutta evidenza che gli scopi iniziali di Eurodac sono stati ormai superati, a favore dell'uso della banca dati per plurimi obiettivi, che vanno dalla gestione dell'asilo al «controllo dell'immigrazione irregolare», all'«individuazione dei movimenti secondari» all'interno dell'Unione, alla «prevenzione, accertamento o indagine di reati di terrorismo o altri gravi reati», al «sostegno degli obiettivi» previsti da banche dati quali ETIAS e VIS (art. 1, lett. c), e), g) e h)).

In sostanza, Eurodac si candida ad essere il perno operativo di un sistema di «gestione della migrazione e dell'asilo»<sup>12</sup> caratterizzato dalla confusione e sovrapposizione tra le politiche di protezione internazionale, rimpatrio dei migranti irregolari e controllo della mobilità. Confusione che l'interoperabilità dei dati di tutti i sistemi informativi, incluso quello contenente i dati del casellario, non solo conferma ma ridefinisce: il migrante in movimento viene qualificato come una potenziale minaccia o un criminale.

---

<sup>11</sup> European Data Protection Supervisor, *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of “EURODAC” for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of Regulation (EU) No [.../...] [...]* (Recast version), 5 September 2012, par. 26, reperibile *online* (corsivo aggiunto).

<sup>12</sup> Obiettivo cui intende dare attuazione il nuovo regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, sul quale v. i lavori di P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, e di F. BUONOMENNA, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in questo *Fascicolo speciale*.

### 3.1. Segue: *i soggetti registrati*

La trasformazione delle funzioni e degli scopi di Eurodac si riflette anche nelle categorie di soggetti i cui dati possono essere registrati nella banca dati, e nella tipologia di dati da rilevare.

Quanto al primo aspetto, il regolamento 2024/1358 contempla sei gruppi di persone migranti, che abbiano almeno 6 anni di età (limite abbassato rispetto ai 14 anni previsti nel regolamento precedente) e facciano ingresso nel territorio dell'Unione a vario titolo (sbarco a seguito di soccorso in mare, ingresso irregolare, ammissione umanitaria) o che vi si trovino in condizioni di irregolarità, a cui gli Stati possono «imporre di fornire i dati biometrici».

Nello specifico si tratta di *a*) i richiedenti protezione internazionale, i cui dati devono essere schedati al momento della *registrazione* della domanda; qualora i richiedenti protezione internazionale si trovino ad un valico di frontiera esterna o in una zona di transito, i dati vengono registrati sin dal momento della *presentazione* della domanda di asilo<sup>13</sup> (capo II); *b*) le persone coinvolte in una procedura nazionale o europea di reinsediamento o ammissione umanitaria<sup>14</sup> (capo III); *c*) le persone straniere rintracciate al momento dell'attraversamento irregolare di una frontiera esterna dell'Unione europea (capo IV); *d*) le persone straniere che soggiornano irregolarmente in uno Stato dell'Unione (capo V); *e*) le persone straniere soccorse nell'ambito di operazioni di ricerca e soccorso in mare (capo VI); *f*) i beneficiari di protezione temporanea (capo VIII).

In concreto, questo significa che una persona potrà esser registrata perché ha fatto domanda di asilo in un valico di frontiera esterna; poi,

---

<sup>13</sup> Le fasi di presentazione (anche definita «manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale») e di registrazione della domanda sono due momenti distinti, ai sensi degli artt. 26 e 27 del regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione.

<sup>14</sup> Una nuova procedura di ammissione nell'ambito del quadro dell'Unione europea per il reinsediamento e l'ammissione è stata disciplinata dal regolamento (UE) 2024/1350 del Consiglio e del Parlamento europeo, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. Si tratta di procedure che possono essere attivate discrezionalmente dagli Stati membri e la cui gestione operativa è affidata ad organizzazioni internazionali, senza che vi sia alcun vincolo di procedere in tal senso.

ipotizzando che sia stata respinta perché ad es. proveniente da un Paese di origine sicuro, potrà essere nuovamente aggiornata la sua registrazione qualora venga soccorsa in mare in un nuovo tentativo di raggiungere l'Europa e nuovamente qualora venga successivamente rintracciata irregolarmente sul territorio.

Emerge qui una differenza cruciale rispetto alla disciplina precedente, che registrava nel sistema unicamente i dati dei richiedenti asilo e di chi era fermato nell'atto dell'attraversamento irregolare della frontiera, e utilizzava i dati delle persone irregolarmente soggiornanti soltanto a fine di confronto per comprendere se la persona avesse precedentemente formulato una richiesta di asilo, ma non vi era alcuna registrazione e conservazione delle informazioni.

Il nuovo regolamento permette di “tracciare” i diversi eventi relativi alla stessa persona: crea, cioè, sequenze di dati riconducibili alla stessa persona. È lo stesso regolamento a chiarire che la nuova modalità di raccolta e conservazione dei dati non ha nulla a che vedere con la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di asilo, posto che «affinché l'Eurodac possa contribuire efficacemente al controllo dell'immigrazione irregolare verso l'Unione e all'individuazione dei movimenti secondari all'interno dell'Unione» è necessario consentire al sistema di «computare sia i richiedenti che le domande, collegando in un'unica sequenza tutte le serie di dati corrispondenti a un'unica persona» (considerando 27).

### 3.2. Segue: *i dati raccolti*

La logica del controllo sottesa alla registrazione di tutti i movimenti della persona in una unica sequenza ha determinato anche una modifica alle tipologie di dati che possono essere registrati<sup>15</sup>, e che sono destinati

---

<sup>15</sup> L'elenco di dati è simile per tutte le categorie personali interessate ed è delineato dagli artt. 17, 19, 22, 23, 24 e 26 per ognuna delle cinque categorie di soggetti che possono essere sottoposte a rilevamento dei dati. In base alla singola categoria vengono poi specificati ulteriori dati la cui rilevanza è collegata alla tipologia di ingresso: ad es., per i richiedenti asilo dovrà essere indicato lo Stato membro competente per la domanda, le eventuali modifiche nella competenza e i trasferimenti effettuati ai sensi del regolamento 2024/1351, i casi in cui la domanda di asilo viene rigettata e la persona non ha diritto a rimanere sul territorio, o se il rigetto è stato

a rimanere<sup>16</sup> nel sistema per 10 anni (nel caso dei richiedenti asilo) o 5 anni (per migranti fermati alle frontiere esterne, irregolarmente soggiornanti o sbarcati a seguito di operazioni SAR). Per i beneficiari di protezione temporanea è prevista la conservazione per un anno, e tempistiche più modulate sono previste per le procedure di reinsediamento e di ammissione umanitaria<sup>17</sup>.

Il nuovo regolamento 2024/1358 prevede la registrazione di tutti i dati che consentano la piena identificazione della persona, ed in particolare le impronte digitali, i dati anagrafici (nome, cognome, data e luogo di nascita, sesso, cittadinanza), l'immagine del volto<sup>18</sup> e, ove disponibili, i documenti di identità o di viaggio.

L'inserimento nel sistema dei documenti di identificazione (corredati, se possibile, da una indicazione circa la loro autenticità) è funzionale all'agevolazione delle procedure di «identificazione e rilascio dei documenti di viaggio a fine di rimpatrio» (considerando 22). Il regolamento chiarisce che, in ultima istanza, la registrazione dei dati dei richiedenti asilo, delle persone soccorse in mare e che attraversano irregolarmente le frontiere in Eurodac è necessaria per «facilitare la loro identificazione e il rilascio di nuovi documenti e [...] assicurarne il rimpatrio e la riammissione, nonché per ridurre il rischio di frode di identità. Tale metodo di raccolta, trasmissione e confronto di dati dovrebbe inoltre contribuire a ridurre la durata delle procedure amministrative necessarie per assicurare il rimpatrio e la riammissione» (considerando 22). Si consolida così la tendenza ad accostare e

---

adottato nell'ambito di una procedura di frontiera; per le persone ammesse a seguito di procedure di reinsediamento o ammissione umanitaria dovrà essere registrata la data della decisione di riconoscimento della protezione internazionale o di uno *status* umanitario, o l'eventuale interruzione della procedura di ammissione. Inoltre, per tutte le categorie di soggetti si impone di registrare la data di allontanamento dal Paese, o di rimpatrio, e l'eventuale attivazione di misure di rimpatrio assistito e reintegrazione.  
<sup>16</sup> Ai sensi dell'art. 30 del regolamento, la cancellazione anticipata dei dati è possibile soltanto quando la persona abbia acquisito la cittadinanza di uno Stato membro, prima della scadenza del periodo di 10 o 5 anni.

<sup>17</sup> Vedi l'art. 29, in combinato disposto con gli artt. 18 e 19.

<sup>18</sup> L'art. 28 prevede che l'identificazione tramite immagine del volto sia residuale rispetto al confronto dei dati biometrici e possa essere effettuata soltanto quando «lo stato dei polpastrelli non consente un rilevamento delle impronte digitali di qualità» o «non sono disponibili impronte digitali». In ogni caso, però, le immagini possono essere registrate e conservate e consultate anche a fini di *law enforcement* (si veda il par. 4).

sovrapporre la figura del richiedente protezione internazionale – tradizionalmente considerato quale soggetto cui garantire determinate tutele in quanto “vulnerabile” – con quella del migrante irregolare, sottesa anche ad altri strumenti legislativi del Nuovo Patto<sup>19</sup>.

Le modifiche agli scopi, alla tipologia di dati rilevabili e alle categorie di soggetti a cui si può imporre di “consegnare” i propri dati anagrafici, biometrici e l’immagine del volto, restituiscono un assetto complessivo di Eurodac molto diverso rispetto a quello originario e persino rispetto al regolamento del 2013. Come già detto in introduzione, si è di fronte a un tassello chiave della sovrapposizione tra controllo della mobilità, criminalizzazione e controlli di sicurezza.

#### 4. *La convergenza tra controllo delle migrazioni e controlli di “sicurezza”*

Esiste un’ampia letteratura sui processi di criminalizzazione delle migrazioni. Da anni la dottrina italiana, specie penalistica, sottolinea come siamo di fronte a un doppio binario giuridico tra italiani e stranieri<sup>20</sup> e ad un’inesorabile tendenza ad una sovrapposizione tra

---

<sup>19</sup> Si pensi al regolamento *screening* (regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne), che stabilisce una unica procedura di controllo al momento dell’ingresso, applicabile indifferentemente a richiedenti asilo e migranti irregolari. Sul punto, si veda anche L. JAKULEVICIENE, *EU Screening Regulation: Closing Gaps in Border Control While Opening New Protection Challenges*, in *EU Migration Law Blog*, 28 June 2024, reperibile *online*, e F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell’Unione*, in questo *Fascicolo speciale*. Anche nel c.d. “regolamento procedure” (regolamento 2024/1348) si apre la strada alla possibilità che i richiedenti asilo non siano da considerarsi pienamente regolari sul territorio, ad es. perché non formalmente ammessi (se coinvolti da una procedura di frontiera) o perché perdono il diritto a rimanere sul territorio durante la fase giurisdizionale dell’esame della domanda di asilo. Si veda L. MARIN, *The 2020 Proposals for Pre-Entry Screening and Amended Border Procedures: a System of Revolving Doors to Enter (and Leave) Europe?*, in *ADIM Blog*, November 2020, reperibile *online*, pp. 452-460; il lavoro di L. MARIN in questo fascicolo speciale; e N. VAVOULA, *Transforming Eurodac from 2016 to the New Pact: From the Dublin System’s Sidekick to a Database in Support of EU Policies on Asylum, Resettlement and Irregular Migration*, ECRE Working Paper, n. 13, 2020, reperibile *online*.

<sup>20</sup> A. CAPUTO, *Irregolari, criminali, nemici: note sul “diritto speciale” dei migranti*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 1, 2007, pp. 45-63.

diritto penale e diritto amministrativo, che rende il diritto dell'immigrazione «un ibrido di diritto penale e di diritto amministrativo/dell'immigrazione, affine al sistema di giustizia penale nelle logiche e nei meccanismi di fondo, ma ad esso formalmente estraneo»<sup>21</sup>.

Nel contesto statunitense si deve a J. Stumpf<sup>22</sup> una concettualizzazione precisa di questo processo, da lei definito “*crimmigration*”<sup>23</sup>.

Il diritto dell'Unione europea non è estraneo a questi meccanismi, tanto che efficacemente V. Mitsilegas sottolinea come in ambito europeo la criminalizzazione vada intesa «as the threefold process whereby migration management takes place via the adoption of substantive criminal law, via recourse to traditional criminal law enforcement mechanisms including surveillance and detention, as well as via the development of mechanisms of prevention and pre-emption»<sup>24</sup>.

Anche l'evoluzione del funzionamento di Eurodac si inserisce pienamente in questo quadro<sup>25</sup>. Già il regolamento 603/2013 ammetteva la possibilità di fare ricorso alla banca dati Eurodac anche a fini investigativi, ed in particolare ai «fini di contrasto», cioè per la «prevenzione, accertamento o indagine di reati di terrorismo o altri gravi reati»<sup>26</sup>. Oggi il nuovo regolamento 2024/1358 insiste sulla

---

<sup>21</sup> G. L. GATTA, *La pena nell'era della “crimmigration”: tra Europa e Stati Uniti*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, vol. 61, n. 2, 2018, p. 680.

<sup>22</sup> J. P. STUMPF, *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*, in *American University Law Review*, vol. 56, n. 2, 2006, pp. 367-419.

<sup>23</sup> Nel definire che cosa si intenda per *crimmigration*, Stumpf enuclea tre fronti di politica criminale che si sostanziano nell'introduzione: di conseguenze penali per la violazione del diritto dell'immigrazione (*criminal law consequences for immigration law violations*); di conseguenze di carattere amministrativo a seguito di condanne penali (*immigration law consequences to criminal convictions*); dell'armamentario tipico del diritto penale per la violazione di diritto dell'immigrazione (*criminal-type tools and procedures for immigration law violations*).

<sup>24</sup> V. MITSILEGAS *The Criminalisation of Migration in Europe. Challenges for Human Rights and the Rule of Law*, Cham, 2015, p. 2.

<sup>25</sup> Cfr. N. AMELUNG, “*Crimmigration Control*” across Borders: *The Convergence of Migration and Crime Control through Transnational Biometric Databases*, in *Historical Social Research*, vol. 46, n. 3, 2021, pp. 151-177.

<sup>26</sup> Nel nuovo regolamento, la definizione dei reati per cui è possibile svolgere controlli tramite la banca dati Eurodac è operata richiamando i reati di cui alla direttiva

necessità di mettere a disposizione i dati presenti in Eurodac alle autorità di pubblica sicurezza designate dagli Stati membri e ad Europol, rafforzando, quantomeno da un punto di vista simbolico, l'accostamento tra richiedente asilo e autore di reati<sup>27</sup>.

Vengono anche mantenute le disposizioni procedurali già dettate dal regolamento 603/2013 per disciplinare le modalità di accesso a fini di *law enforcement*: la richiesta deve essere motivata e presentata in formato elettronico, e può essere esaminata a condizione che questa sia «proporzionata all'obiettivo perseguito», che l'interesse di sicurezza pubblica sia «prevalente», che il confronto riguardi un «caso specifico e persone specifiche» e che l'accertamento possa contribuire «in misura sostanziale» alla prevenzione, accertamento o indagine dei reati previsti (art. 33, par. 1, regolamento 2024/1358).

Vi è poi un altro elemento di novità di questo regolamento che conferma la tendenza all'utilizzo di strumenti sviluppati nel contesto del diritto dell'immigrazione con finalità di prevenzione o controllo dei reati o della “pericolosità”. Si tratta dell'obbligo di annotare nella banca dati le situazioni in cui la persona è qualificata come una «minaccia per la sicurezza interna» (cd. *security flag*)<sup>28</sup>. La disposizione si applica alla registrazione dei dati di richiedenti asilo, di chi è fermato al momento dell'attraversamento irregolare della frontiera, di chi è fermato e trovato in condizione di irregolarità sul territorio e di chi soccorso nell'ambito di operazioni SAR.

In tutte queste ipotesi, l'individuazione di una minaccia per la sicurezza dovrebbe avvenire nell'ambito degli accertamenti svolti ai sensi del nuovo regolamento *screening*, siano essi effettuati nell'immediatezza dell'ingresso o sul territorio dello Stato<sup>29</sup>. Inoltre, i

---

2017/541 e quelli della decisione quadro 2002/584/GAI, a condizione che nel diritto nazionale il massimo della pena o della misura di sicurezza applicabili siano superiori a 3 anni (art. 2, co. 1, lett. n), o) e p)).

<sup>27</sup> Resta fermo che «i poteri conferiti alle autorità di contrasto di accedere all'Eurodac dovrebbero lasciare impregiudicato il diritto di un richiedente protezione internazionale di vedere esaminata la propria domanda», anche a seguito di un eventuale riscontro positivo in Eurodac (considerando 29, regolamento 2024/1358).

<sup>28</sup> Art. 17, par. 1, lett. i); art. 22, par. 3, lett. d); art. 23, par. 3, lett. e); art. 24, par. 3, lett. f).

<sup>29</sup> Il regolamento 2024/1356 prevede che gli Stati debbano sottoporre gli stranieri che si trovino alle frontiere esterne dell'Unione, i richiedenti asilo e i migranti irregolari,

richiedenti protezione internazionale possono anche essere qualificati come pericolosi successivamente allo *screening* iniziale, nell'ambito di un trasferimento verso lo Stato competente all'esame della domanda<sup>30</sup>, o durante lo svolgimento della procedura di asilo (se i richiedenti sono sottoposti a perquisizione)<sup>31</sup>.

In nessuno dei tre regolamenti richiamati da Eurodac – 2024/1356 sullo *screening*, 2024/1351 sulla gestione e 2024/1348 sulle procedure – è presente una definizione della nozione di «minaccia per la sicurezza interna»: anzi, tale concetto, che pure viene utilizzato all'interno del regolamento 2024/1351<sup>32</sup>, non si rinviene affatto nel regolamento procedure, in cui si fa invece riferimento alla possibile sussistenza di un «pericolo per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico»<sup>33</sup>.

---

a procedure di identificazione, verifiche sanitarie, controlli di sicurezza e individuazione delle vulnerabilità, prima di indirizzarli verso le procedure di asilo, di respingimento o di rimpatrio. Quando lo *screening* è effettuato al momento dell'arrivo alle frontiere esterne non può durare più di 7 giorni; quando è svolto sul territorio, nei confronti di persone irregolarmente soggiornanti e non precedentemente identificate, deve esser completato in 3 giorni. Gli artt. 15 e 16 del regolamento *screening* prevedono che il controllo di sicurezza venga fatto tramite consultazione delle banche dati: in sostanza, i dati della persona vengono inseriti nelle banche dati nazionali ed europee in materia di immigrazione e di prevenzione dei reati e se emerge un riscontro, questa sarà sin dal suo ingresso, sul territorio etichettata come un pericolo per la sicurezza. Le banche dati da cui si possono attingere informazioni sono, oltre alle banche dati di Interpol ed Europol, anche le sei banche dati alla base del sistema di interoperabilità, tra cui appunto Eurodac.

<sup>30</sup> L'art. 16, par. 4, del regolamento 2024/1351 dispone che, «[s]e il controllo di sicurezza di cui all'articolo 15 del regolamento (UE) 2024/1356 non è stato effettuato a norma di detto regolamento, il primo Stato membro in cui è stata registrata la domanda di protezione internazionale esamina se vi siano fondati motivi per ritenere che il richiedente costituisca una minaccia per la sicurezza interna il prima possibile dopo la registrazione della domanda, prima di applicare i criteri per determinare lo Stato membro competente a norma del capo II o delle disposizioni di cui al capo III della presente parte». Lo Stato che determina che il richiedente asilo sia una minaccia per la sicurezza interna è anche quello che diventa automaticamente competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, par. 5).

<sup>31</sup> L'art. 9, par. 5, del regolamento 2024/1348 prevede la possibilità per le autorità di effettuare perquisizioni del richiedente protezione internazionale e dei suoi effetti personali «qualora sia necessario e debitamente giustificato per l'esame della domanda di asilo».

<sup>32</sup> Artt. 16, par. 4 e 67.

<sup>33</sup> Si tratta di una nozione su cui si fonda l'applicabilità nel regolamento procedure di procedure prioritarie (art. 34, par. 5), accelerate (art. 42, parr. 1 e 3) o di frontiera (art. 44, par. 2). Può desumersi, quindi, che la mera registrazione dell'esistenza di una «minaccia per la sicurezza nazionale» nella banca dati Eurodac non possa

In sostanza, la «segnalazione di sicurezza» dipende in via essenziale dalla presenza di un riscontro in tal senso nelle banche dati in materia di immigrazione e *law enforcement* indicate nel regolamento *screening*. Il considerando 8 aggiunge che, a seguito dei controlli di sicurezza svolti durante lo *screening*, è possibile “flaggare” la segnalazione di sicurezza quando la persona: *a*) è illegalmente armata (ovvero «detenga un’arma da fuoco senza permesso o autorizzazione o qualsiasi altro tipo di arma vietata ai sensi del diritto nazionale»); *b*) è violenta (valutazione che deve basarsi su «un comportamento che arrechi un danno fisico ad altre persone che costituirebbe reato a norma del diritto nazionale»); *c*) o se ci sono «chiare indicazioni» del suo coinvolgimento in uno dei reati indicati nella direttiva 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo<sup>34</sup> o nella decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo<sup>35</sup>.

Si tratta di definizioni particolarmente estese e astrattamente applicabili ad una vasta gamma di comportamenti, per almeno due ragioni: da un lato, si rimanda al diritto nazionale per l’esatta indicazione dei casi di possesso di armi o violenza; dall’altro, pur facendo riferimento a elenchi di reati considerati in astratto di particolare gravità, non si richiede la presenza di una condanna per siffatti reati, ma basta che vi sia l’“indicazione” del coinvolgimento della persona nella loro commissione. Questa formula risulta indeterminata ed estremamente vaga e cela un desiderio di intervenire su una minaccia che non si è in alcun modo ancora concretizzata<sup>36</sup>, con il rischio di una forte discrezionalità da parte delle autorità designate degli Stati membri nell’utilizzo delle *security flag* e conseguenti differenze applicative.

L’apposizione di una *security flag* a norma del regolamento Eurodac ci sembra una delle diverse manifestazioni del paradigma della

---

automaticamente incidere sulla procedura seguita ai fini dell’esame della domanda di asilo: dovrà infatti dimostrarsi che il richiedente rappresenta, invece, un «pericolo per la sicurezza nazionale o l’ordine pubblico», sulla base dei criteri indicati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’UE (si veda, ad es., Corte giust. 11 giugno 2015, C-554/13, *Z. Zh.*, punto 48).

<sup>34</sup> Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo.

<sup>35</sup> Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.

<sup>36</sup> B. ANDERSON, *Pre-emption, Precaution, Preparedness: Anticipatory Action and Future Geographies*, in *Progress in Human Geography*, vol. 34, n. 6, 2010, p. 777 ss.

“giustizia preventiva” che si è affermato nel diritto e delle politiche dell’Unione europea<sup>37</sup>, peraltro attuato non nell’ambito e sulla base delle garanzie del diritto penale, ma tramite uno strumento sociotecnico nato a supporto della gestione delle domande di protezione internazionale. Il campo di applicazione della giustizia preventiva è stato *in primis* quello della normativa in materia di contrasto a reati legati al terrorismo, ma è sempre più evidente anche nel settore del diritto dell’immigrazione: la «preventive justice can also extend – under the guise of the term “border security” – to extensive monitoring of mobility via the use of immigration control for security purposes»<sup>38</sup> e può assumere la forma di una sorveglianza generalizzata attraverso l’assunzione e la conservazione di dati<sup>39</sup>, precisamente come nel caso di Eurodac.

In termini concreti, questo può determinare che le persone straniere (e tra esse anche gruppi vulnerabili come richiedenti asilo, minori e persone sbarcate dopo operazioni SAR) siano considerate fin dal loro arrivo sul territorio europeo come soggetti “pericolosi” e guardate con perenne sospetto anche durante la successiva procedura di asilo. Inoltre, le segnalazioni di sicurezza possono rimanere anche per anni registrate nel database, posto che spetta allo Stato che l’ha inserita cancellarla, quando ha «concluso che la minaccia per la sicurezza interna [...] cessa di applicarsi»<sup>40</sup>. Come si vedrà di seguito, infatti, i diritti di accesso, rettifica, completamento e cancellazione dei dati degli interessati possono persino essere limitati quando il *tag* sia relativo alla presenza di una «minaccia per la sicurezza pubblica»<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> V. MITSILEGAS, *The Preventive Turn in European Security Policy*, in F. BIGNAMI (ed.), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, Cambridge, 2020, pp. 301-318.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> V. MITSILEGAS, N. VAVOULA, *The Normalisation of Surveillance in an Era of Global Mobility*, in P. BOURBEAU (ed.), *Handbook of Migration and Security*, Cheltenham, 2017, pp. 232-251.

<sup>40</sup> Art. 17, par. 4.

<sup>41</sup> Art. 43, par. 3, che richiama la normativa sulla protezione dei dati personali (regolamento 2016/697) al fine di identificare le limitazioni che possono essere imposte ai diritti dell’interessato.

## 5. *I diritti delle persone interessate*

Si è visto come il regolamento Eurodac sia stato largamente riscritto per adattarsi ai nuovi scopi perseguiti del legislatore europeo. Una delle sezioni che ha subito meno modifiche è quella delle garanzie previste per i titolari dei dati. Possiamo, da questo punto di vista, distinguere tra le tutele previste durante la fase di rilevamento fisico dei dati e i diritti collegati al loro trattamento.

### 5.1. *Segue: i diritti delle persone durante il rilevamento*

Il primo aspetto è disciplinato dagli artt. 13 e 14 del nuovo regolamento 2024/1358. Durante il rilevamento di dati biometrici e immagini del volto, gli Stati sono tenuti a «rispettare la dignità e l'integrità fisica delle persone» coinvolte e le misure amministrative applicate al fine di garantire il rispetto dell'obbligo di acquisizione dei dati devono essere «effettive, proporzionate e dissuasive». L'art. 13 non fornisce esempi delle misure applicabili, ma impone che queste siano disciplinate dal diritto nazionale. In Italia, ad es., una disposizione finalizzata a consentire il trattenimento di chi si fosse reiteratamente rifiutato di sottoporsi al rilevamento delle impronte digitali è stata introdotta nel 2017<sup>42</sup>.

Inoltre, nulla si dice rispetto all'applicabilità di misure coercitive quali il trattenimento, ma alcune indicazioni di principio sono rinvenibili nei considerandi iniziali, ove è precisato che «è possibile ricorrere ad un grado proporzionato di coercizione» solo previa motivazione, «in circostanze debitamente giustificate» e in via di ultima istanza<sup>43</sup>. Qualora gli Stati intendano far ricorso a misure detentive,

---

<sup>42</sup> L'art. 10-ter, co. 3, del d.lgs. n. 286/98 prevede che «il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2 configura un rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14». Va ricordato che già nel 2015 la Commissione europea aveva indicato alle autorità italiane di «consentire l'uso della forza e prevedere disposizioni in materia di trattenimento a più lungo termine nei confronti dei migranti che rifiutano di fornire le impronte digitali», precisamente al fine di assicurarsi la registrazione dei dati dei richiedenti asilo in Eurodac.

<sup>43</sup> Considerando 52.

devono rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>44</sup>.

Si aggiunge ancora che, oltre alle misure nazionali per assicurare il rilevamento dei dati, si applicano anche «le pertinenti disposizioni in materia di asilo relative al mancato rispetto di tale obbligo»: ai sensi dell'art. 41 regolamento procedure, il rifiuto di comunicare i dati personali e biometrici comporta il ritiro implicito della domanda di asilo (con l'ulteriore conseguenza che la richiesta di procedere in ogni caso all'esame della sua domanda è qualificata automaticamente come domanda reiterata); inoltre, in base all'art. 23 direttiva 2024/1346 (c.d. nuova direttiva “accoglienza”), quando il richiedente asilo non rispetti gli obblighi a lui imposti (compreso quello di fornire informazioni sui dati personali e biometrici) lo Stato può ridurre le condizioni materiali di accoglienza<sup>45</sup>.

In ogni caso, quando lo «stato dei polpastrelli o del volto» non consentono il rilevamento dei dati, lo Stato non può applicare misure finalizzate alla raccolta dei dati, ma tale regola si applica soltanto a patto che la condizione non sia stata prodotta dalla persona interessata. Lo stesso principio si applica alla raccolta dei dati biometrici dei minori.

Questi ultimi dovrebbero sempre essere accompagnati da un familiare adulto o, se si tratta di minori non accompagnati, da un rappresentante legale (che corrisponde, in Italia, alla figura del tutore)<sup>46</sup>. Qualora il tutore non possa essere presente, dovrà comunque presenziare una «persona formata per tutelare l'interesse superiore del minore», distinta dall'autorità che rileva i dati e indipendente. L'art. 14 regolamento Eurodac precisa che, nei confronti dei minori, non può mai essere usata «alcuna forma di forza», ma ammette il ricorso ad «un grado proporzionato di coercizione» per assicurare che i dati siano in

---

<sup>44</sup> Considerando 53. Va ricordato che l'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA) dedica una forte attenzione alla predisposizione di guide e vademecum per le autorità al fine di garantire la compliance con i diritti fondamentali. Un chiaro esempio è la guida predisposta nel 2019 proprio sul rilevamento delle impronte digitali e il diritto alla informazione, reperibile *online*.

<sup>45</sup> Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

<sup>46</sup> Le stesse garanzie sono previste anche dal regolamento *screening* in relazione a tutti gli accertamenti che vengono effettuati nei confronti dei minori (cfr. art. 13 regolamento 2024/1356).

ogni caso raccolti, nonostante le opinioni critiche espresse da più parti<sup>47</sup>.

Sebbene la norma si apra con un riferimento al rispetto del superiore interesse del minore, sembra che l'interesse delle Istituzioni europee alla raccolta di informazioni e di dati in Eurodac sia stato ritenuto prevalente rispetto all'esigenza di tutelare una categoria vulnerabile dai traumi che potrebbero discendere dall'ingerenza e dalle imposizioni delle autorità, anche alla luce della giovanissima età delle persone che vi possono essere sottoposte (l'obbligo si applica a partire dai 6 anni di età).

## 5.2. Segue: *i diritti collegati al trattamento*

Quanto ai diritti dell'interessato, l'art. 29 regolamento 603/2013 viene sostituito da due distinti articoli, il primo in materia di diritto all'informazione e il secondo relativo alle procedure di accesso, rettifica e cancellazione dei dati.

L'art. 42 del nuovo regolamento prevede che le informazioni sul trattamento dei dati siano fornite in forma scritta e, se necessario, anche oralmente, «in una lingua che la persona comprende o si suppone a lei comprensibile» e attraverso un linguaggio semplice e chiaro per garantire l'accessibilità delle informazioni. In particolare, la persona deve essere messa a conoscenza dell'autorità che gestirà i suoi dati; del responsabile per la protezione dei dati; dei dati registrati e del fatto che saranno usati per la determinazione dello Stato competente alla domanda di asilo; del fatto che è ammesso l'accesso di altri Stati e di Europol per finalità di indagine; della possibile registrazione di un *security tag* qualora emerga la presenza di una minaccia per la sicurezza interna; che il rilevamento dei dati costituisce un obbligo; del periodo di conservazione degli stessi; e dell'esistenza del diritto di chiedere l'accesso, la rettifica se inesatti, il completamento se incompleti o la cancellazione o limitazione del trattamento se risulta che sono stati trattati illecitamente, nonché di rivolgersi all'autorità nazionale di controllo dei dati.

---

<sup>47</sup> V. ad es. UNICEF, *Joint Statement: Coercion of Children to Obtain Fingerprints and Facial Images is Never Acceptable*, 2 March 2018, reperibile online.

Senza nessuna novità rispetto al regolamento del 2013, le informazioni indicate devono essere raccolte in un opuscolo «scritto in modo chiaro, semplice, intellegibile e facilmente accessibile», nella lingua che la persona comprende o si ritenga comprensibile. Rispetto all'esercizio del diritto di accesso, rettifica o cancellazione dei dati, l'art. 43 indica che, quando l'interessato si trova in uno Stato diverso da quello che ha inserito i dati, e si rivolge alle autorità dello Stato in cui soggiorna, queste ultime devono prendere contatto con le autorità che hanno trasmesso i dati per verificare l'esattezza della registrazione e la liceità del trattamento.

Se risulta che i dati sono inesatti o registrati illecitamente, lo Stato che li ha inseriti li rettifica o li cancella o, se non intende procedere, deve fornire una spiegazione scritta del rifiuto. La persona potrà in quel caso rivolgersi alle autorità garanti per la protezione dei dati personali o all'autorità giurisdizionale e deve essere informata della possibilità di proporre ricorso.

I diritti così enucleati sulla carta non hanno fino ad oggi avuto un eguale riscontro nella pratica. Il numero di richieste di accesso è infinitesimale rispetto al numero di impronte digitali trasmesse nel corso dell'anno e al numero di quelle registrate a fine anno. Ad es., fino al 2016 le richieste di accesso erano inferiori al centinaio all'anno. Dal 2016 si registra un leggero aumento, con 156 richieste di accesso nel 2016, 169 nel 2017, fino alle 224 richieste nel 2021 e 342 nel 2022. Tuttavia, si deve tener conto che il numero di impronte registrate si aggira sempre intorno ai 5 milioni (tra 2016 e 2020), fino ad arrivare a 6.500.000 impronte registrate nel 2022 e 7.400.000 nel 2023. Inoltre, le richieste si concentrano in pochi Stati membri, quali Francia, Malta e Cipro: ad es., nel 2019 a fronte di 206 richieste di accesso, ben 110 erano state registrate in Francia; nel 2020 le richieste sono state 102, di cui 85 in Francia, mentre nel 2021 e nel 2022 Francia e Cipro sono stati i due principali Stati ove sono state formulate le istanze: rispettivamente 105 e 202 a Cipro e 85 e 107 in Francia nei due anni considerati<sup>48</sup>.

È difficile individuare una ragione per cui i diritti dell'interessato possano divenire con il nuovo regolamento diritti concretamente agiti.

---

<sup>48</sup> Sul punto diffusamente V. FERRARIS, *Eurodac e i limiti della legge: quando il diritto alla protezione dei dati personali non esiste*, in *DIC*, n. 2, 2017, p. 8 ss.

Come anticipato, i diritti di cui all'art. 43 possono essere limitati, per esigenze legate alla tutela della sicurezza nazionale e la sicurezza pubblica (ai sensi dell'art. 23 regolamento 2016/967).

Il regolamento 2024/1358 introduce poi una ulteriore deroga alla protezione dei dati personali, che attiene alla loro trasferibilità. In linea di principio, i dati personali che uno Stato membro o Europol ottengono da Eurodac «non sono trasferiti a paesi terzi, ad organizzazioni internazionali o a soggetti di diritto privato stabiliti all'interno o all'esterno dell'Unione, né sono messi a loro disposizione»<sup>49</sup>: la *ratio* del divieto si collega tanto all'esigenza di garantire la sicurezza nel trattamento dei dati, quanto al rispetto del diritto d'asilo<sup>50</sup>. Anche i dati eventualmente scambiati tra gli Stati a seguito di un riscontro positivo nell'ambito di attività di *law enforcement* non sono trasferiti «se sussiste un rischio effettivo che, a causa di tale trasferimento, l'interessato potrebbe essere sottoposto a tortura o trattamenti disumani o degradanti»<sup>51</sup>.

Tuttavia, tale divieto viene meno e i trasferimenti possono avvenire (senza pregiudizio per il principio di non respingimento), quando: *a*) i dati sono trasferiti o messi a disposizione al solo scopo di identificare un cittadino di Paese terzo il cui soggiorno è irregolare e di rilasciargli un documento di identità o di viaggio ai fini del rimpatrio; e *b*) il cittadino di Paese terzo interessato è stato informato della possibilità che i suoi dati personali siano condivisi con le autorità di un Paese terzo. La norma sembra così confermare che la registrazione di informazioni in Eurodac è in ultima analisi necessaria e funzionale al potenziamento della politica di rimpatrio dell'UE.

Merita, infine, precisarsi che la responsabilità per il trattamento dei dati personali è sempre dello Stato che li ha rilevati e registrati<sup>52</sup>, sebbene il regolamento estenda il novero di soggetti che possono esercitare questa facoltà. Si prevede, infatti, che «se richiesto dallo Stato

---

<sup>49</sup> Art. 49, par. 1.

<sup>50</sup> Considerando 84.

<sup>51</sup> Art. 49, par. 2.

<sup>52</sup> L'art. 36, par. 1, dispone che lo Stato “di origine” dei dati sia tenuto a garantire: *a*) la liceità della loro raccolta e della trasmissione ad Eurodac; *b*) l'esattezza e l'attualità dei dati al momento della trasmissione ad Eurodac; *c*) la liceità della registrazione, conservazione, rettifica e cancellazione dei dati; *d*) la liceità del trattamento dei risultati del confronto dei dati biometrici trasmessi da Eurodac su richiesta.

membro», i dati biometrici, i dati alfanumerici e, se disponibile, una copia a colori scansionata di un documento di identità o di viaggio possono anche essere rilevati e trasmessi per conto di tale Stato «dai membri delle squadre della guardia costiera e di frontiera europea o da esperti delle squadre di sostegno all'asilo»<sup>53</sup>.

In sostanza Frontex e l'Agenzia dell'UE per l'asilo<sup>54</sup> (e, nei casi della raccolta dei dati nell'ambito delle procedure di reinsediamento e ammissione umanitaria, anche le «pertinenti organizzazioni internazionali») potranno contribuire alla raccolta dei dati. Al contempo, sebbene si tratti di una novità particolarmente significativa, in linea con la tendenza all'estensione dei poteri operativi ed esecutivi delle agenzie europee, il regolamento non prevede alcuna diretta forma di responsabilità delle agenzie, eccetto EU-Lisa per la conservazione dei dati.

## 6. Conclusioni

La nuova versione di Eurodac rappresenta senza ombra di dubbio uno strumento chiave all'interno del Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo. Non vi è dubbio che il sistema informativo non sia più un mero supporto alla registrazione delle domande di asilo per evitare il c.d. *asylum shopping*, ma sia diventato un sistema che ambisce al controllo dei movimenti dei richiedenti asilo, persone in condizione irregolare, e di tutti coloro che beneficiano di misure di protezione (ampiamente intese, dal reinsediamento alla protezione umanitaria).

Sottende all'architettura il pregiudizio che colui che faccia domanda di asilo possa essere un *bogus asylum seeker* e quindi un migrante irregolare. Il *continuum* individuato dal sistema tra i richiedenti protezione internazionale, coloro che attraversano irregolarmente la frontiera e gli irregolarmente soggiornante ne è la riprova.

---

<sup>53</sup> Art. 15, par. 3, che si riferisce alla categoria dei richiedenti asilo. Simili previsioni sono contenute negli artt. 22, par. 8 (relativo alle persone fermate durante l'attraversamento delle frontiere esterne), 24, par. 8 (relativo alle persone sbarcate a seguito di evento SAR) e 26, par. 5 (relativo ai beneficiari di protezione temporanea).

<sup>54</sup> Sulla quale v. M. COMETTI, *L'istituzione dell'Agenzia dell'UE per l'asilo e l'adozione del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in questo *Fascicolo speciale*.

Il secondo dato che certamente colpisce è la massiva raccolta dei dati. Si è passati da un sistema che raccoglieva dati biometrici, ma non dati biografici, ad un sistema che consente la piena identificazione della identità delle persone: ciò, oltre a risultare estremamente invasivo, può aumentare il rischio di persecuzione per i richiedenti asilo in caso di fughe di dati, poiché queste persone potrebbero essere pienamente identificate dalle autorità di provenienza. Inoltre, tenuto conto del fatto che la raccolta dati avviene in momenti di concitazione, in cui richiedenti protezione e persone presenti alle frontiere sono in condizione di forte stress e vulnerabilità (perché appena soccorse in mare o perché fermate ai valichi di frontiera dopo viaggi migratori difficili e faticosi), è verosimile che molti dati personali (nome, cognome, date di nascita) vengano erroneamente registrate, salvo poi restare ineludibilmente conservate nel sistema.

Ciò si collega al terzo elemento di preoccupazione, dato dal divario tra l'elencazione dei diritti del titolare dei dati e il loro essere agiti molto raramente, che interroga su quale protezione giuridica in concreto le persone, specie se soggetti deboli, possano avere di fronte a sistemi informativi che tracciano il loro percorso<sup>55</sup>.

In definitiva, ci si può dunque chiedere se l'aumento delle categorie registrate, dei dati raccolti e dei tempi di conservazione dei dati sia necessario e proporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo, tenuto conto del fatto che la banca dati è nata con il solo scopo di individuare gli Stati competenti all'esame della domanda di asilo. Sebbene, come visto, anche gli obiettivi perseguiti da Eurodac si siano moltiplicati, non pare che la Commissione – *in primis* – e Consiglio e Parlamento – durante le negoziazioni degli ultimi anni – abbiano operato un attento esame circa la proporzionalità tra le nuove finalità e gli strumenti (di raccolta massiva di dati) che hanno sviluppato per perseguirle.

Inoltre, occorre tenere in considerazione l'impatto che la raccolta dati e l'identificazione delle persone straniere in condizione di irregolarità può avere sul godimento di altri diritti fondamentali, quali

---

<sup>55</sup> V. FERRARIS *Entangled in a Technology Driven Borderscape: Border Crossers Rendered to Their Digital Self*, in *European Journal of Criminology*, vol. 20, n. 5, 2023, pp. 1740-1758.

quello al lavoro, alla salute e all'educazione dei migranti in condizione di irregolarità. Come rilevato dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «migrants in an irregular situation avoid contacts with public services due to the fear of detection. The envisaged measure could further discourage them to contact medical facilities or lead them to refrain from sending their children to schools, thus resulting in disproportionate effects on children's fundamental rights»<sup>56</sup>. La raccolta estesa di dati personali può anche comportare una limitazione eccessiva e non proporzionale del diritto alla vita privata e familiare.

Di fronte a tali rischi, e all'impatto che l'espansione di Eurodac può avere su diversi diritti fondamentali delle persone interessate, ci si interroga su quali possano essere i reali vantaggi risultanti dal nuovo assetto normativo per il governo delle migrazioni in Europa.

---

<sup>56</sup> Fundamental Rights Agency, *The impact of the proposal for a revised Eurodac Regulation on fundamental rights*, Opinion 6/2016, 22 December 2016, reperibile online.

### **ABSTRACT (ITA)**

L'articolo analizza le principali novità del nuovo regolamento Eurodac, adottato nel giugno 2024 insieme ad altri strumenti del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Istituito nel 2003 per prevenire il c.d. *asylum shopping*, Eurodac è ora un sistema multifunzionale che supporta l'identificazione di migranti, richiedenti asilo e persone irregolarmente presenti, perseguendo obiettivi quali l'agevolazione dei rimpatri e il controllo della mobilità all'interno dell'UE. La recente riforma del 2024 ha ampliato ulteriormente l'accesso ai dati raccolti, tra cui impronte digitali e volti, includendo anche minori dai 6 anni in su, e ha introdotto nuove categorie di persone e dati registrabili. Questo cambiamento, integrato nella più ampia architettura di interoperabilità dell'UE, solleva preoccupazioni per la *privacy* e ha un impatto significativo sui diritti dei migranti, associando sempre più le persone in movimento a potenziali minacce.

### **ABSTRACT (ENG)**

The article analyzes the main novelties of the amended Eurodac regulation, adopted in June 2024 together with several legislative instruments of the New Pact on Migration and Asylum. Established in 2003 to prevent *asylum shopping*, Eurodac is now a multifunctional system that supports the identification of migrants, asylum seekers, and irregular residents to facilitate repatriation and monitor mobility within the EU. The recent 2024 reform further expanded access to the collected data, including fingerprints and facial images, now also including minors from the age of 6, and introduced new categories of people and registrable data. This change, integrated into the broader EU interoperability framework, raises concerns about privacy and has a significant impact on migrants' rights, increasingly associating people on the move with potential threats.