



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DELLA  
TUSCIA


DIPARTIMENTO  
DI STUDI LINGUISTICO-LETTERARI,  
STORICO-FILOSOFICI  
E GIURIDICI

# Disposizioni in materia di immigrazione e asilo e proposte di riforma

**Daniela Vitiello**

**Università degli Studi della Tuscia**

*Daniela.Vitiello@unitus.it*

- 
1. **Controlli di frontiera (art. 77 TFUE)**
  2. **Protezione internazionale e gestione dei flussi migratori alle frontiere esterne (artt. 78-79 TFUE)**

## 1.1. COOPERAZIONE SCHENGEN – REG. (UE) 2016/399

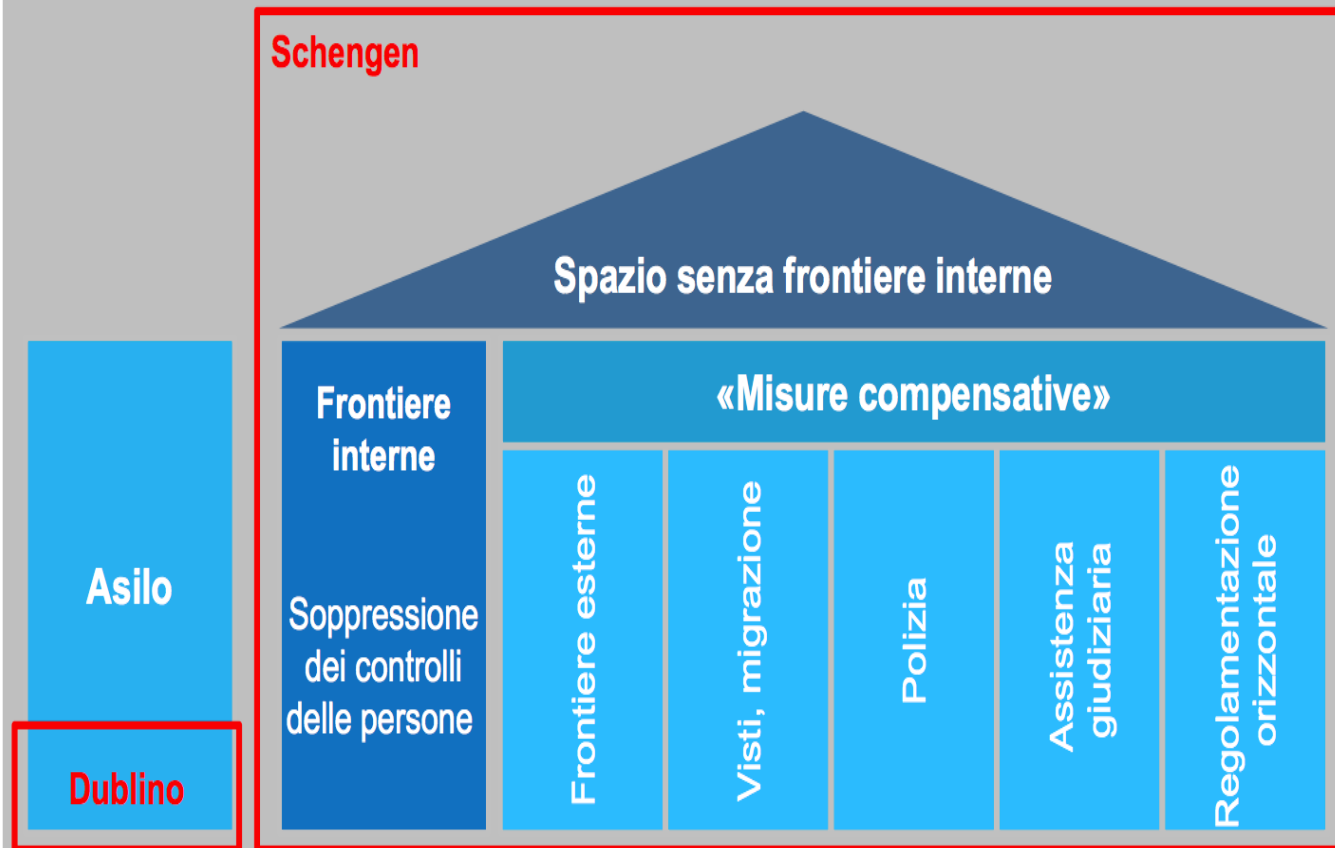
### • PILASTRI

- abolizione frontiere interne, indipendentemente dalla nazionalità (art. 22 CFS)
- rafforzamento controlli frontiere esterne (Frontex)

### • Condizioni per il ripristino dei controlli

- art. 23 CFS: esercizio di competenze di polizia (art. 72), purché non abbiano effetti equivalenti a verifiche di frontiera (*Melki e Abdeli*)
- artt. 25-29 CFS: reintroduzione temporanea controlli frontiere interne
  - disciplina di carattere generale: ipotesi ordinarie (artt. 25-27)
  - ipotesi che richiedono una reazione immediata (art. 28)
  - circostanze eccezionali tali da mettere a rischio la tenuta dell'area Schengen (art. 29)

Spazio di libertà, sicurezza e giustizia



- nel controllo delle frontiere esterne di tale spazio gli Stati membri agiscono ***“nell’interesse di tutti gli Stati membri dello spazio Schengen”***
- nel ripristino dei controlli alle frontiere interne, ***“nel proprio interesse”*** (AG Szpunar, C-444/17, *Arib e al.*, pt. 58-59), **alle condizioni previste dal diritto UE (C-368/20, NW)**

## 1.1. COOPERAZIONE SCHENGEN (prassi Stati membri)

- **art. 23:** verifiche di frontiera dissimulate / tendenza a *ethnic profiling*
- **artt. 25 ss.** (dal 2015 a oggi):
  - 294 notifiche (flussi migratori, criminalità organizzata e terrorismo, Covid)
  - 6 SM controlli ininterrotti ⇒ Austria, Germania, Danimarca, Svezia, Norvegia, Francia
    - CGUE, C-368/20, NW: "*la disposizione (art. 25) fissa con chiarezza e precisione le durate massime del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, sia la proroga di tale controllo, compresa la durata massima ad essa applicabile*"

## 1.1. COOPERAZIONE SCHENGEN (proposte di riforma - COM(2021)891)

- **pianificazione d'emergenza per Schengen in caso di minaccia imminente sulla maggioranza degli Stati membri contemporaneamente**
  - minaccia grave per la maggioranza degli SM
  - procedura centralizzata: proposta della Commissione, decisione del Consiglio
  - Durata 6 mesi + proroghe "finché la minaccia persiste"
- **valorizzazione art. 23 (verifiche all'interno del territorio) come misura alternativa / cooperazione di polizia**
  - meccanismo di trasferimento di persone intercettate "*fuori dalle immediate vicinanze delle frontiere interne*" (art. 23 bis)
  - codice europeo di cooperazione di polizia
  - *soft coordination* della Commissione

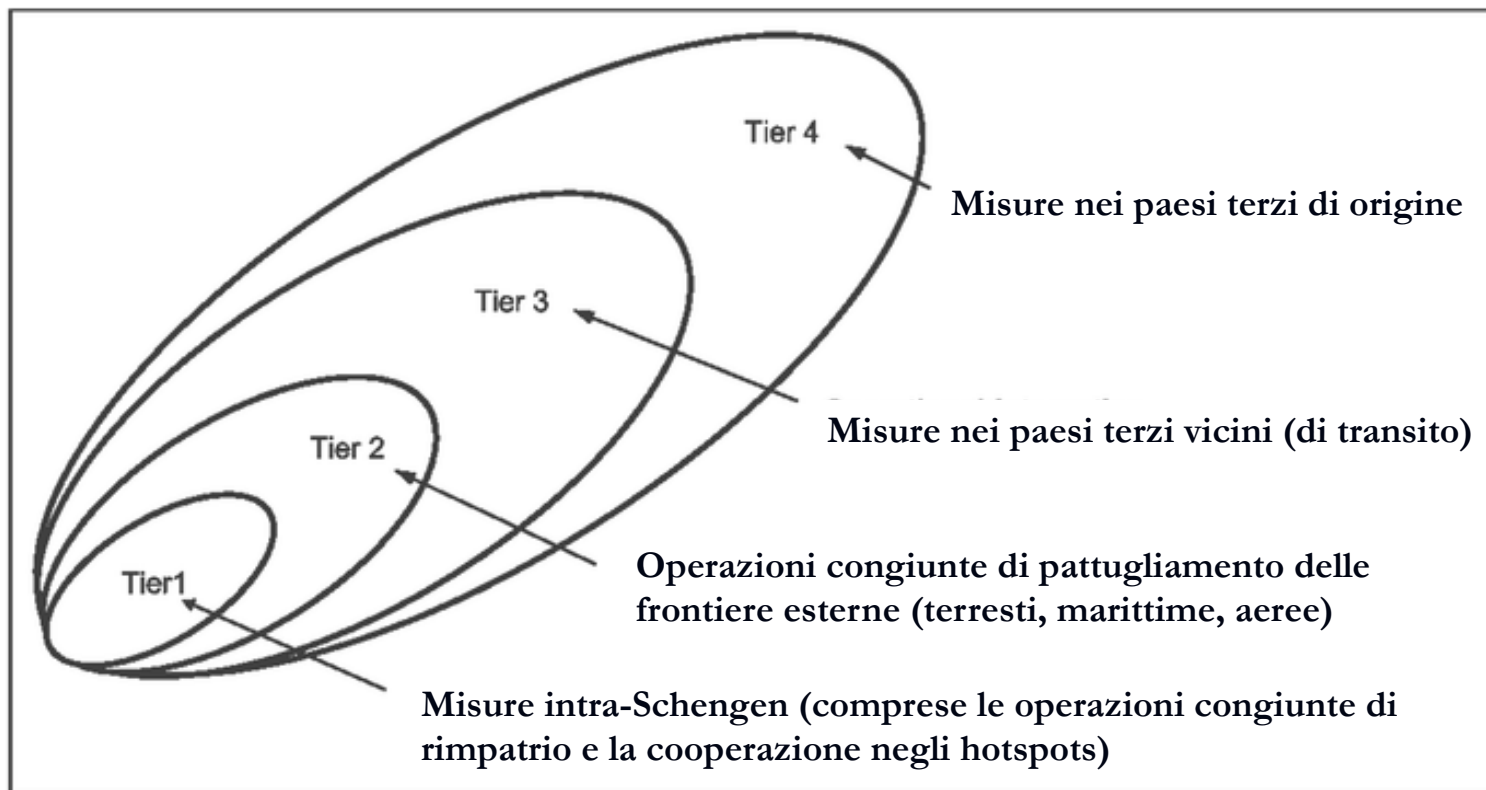
- Frontiere esterne come *fictio iuris*

- frontiera europea “integrata” come ambito materiale di integrazione amministrativa
- frontiera europea “integrata” come confine intelligente

- FUNZIONI E POTERI DELL'AGENZIA FRONTEX

- frontiera europea “integrata” come teatro operativo con funzione di filtro-barriera (modello di controllo basato su quattro livelli di accesso all’area Schengen)

# Gestire l'immigrazione attraverso le frontiere



modello di controllo basato su quattro livelli di accesso all'area Schengen



## 1.2.FRONTIERE ESTERNE (proposte di riforma Consiglio GAI 10 giugno)

- **Nuove categorie Eurodac**

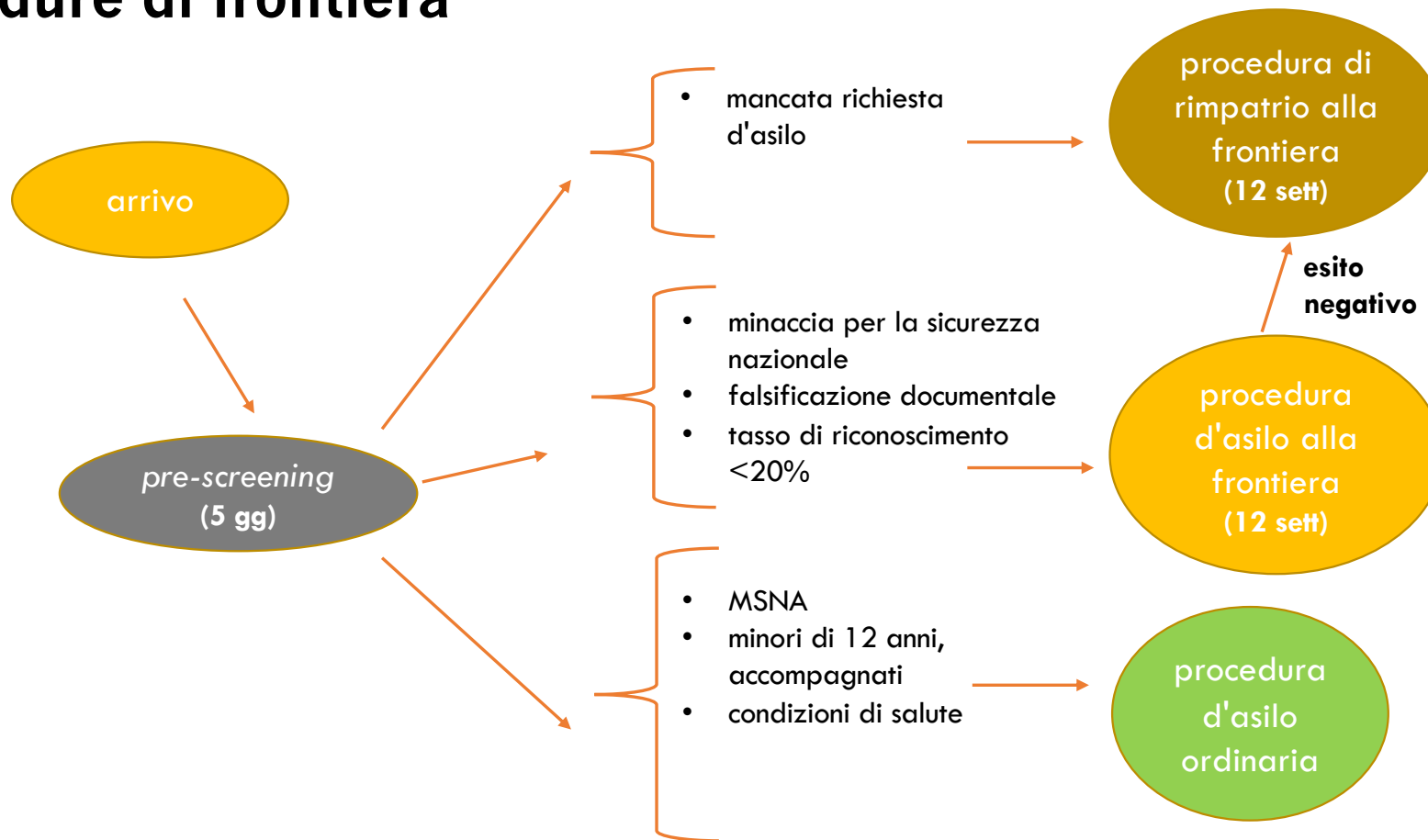
- Naufraghi soccorsi in mare
- Persone cui è concessa la protezione temporanea (dec. di esecuzione 2022/382 del 4 marzo 2022)

- **Regolamento screening**

- 4 tipologie di controlli (identità, sicurezza, salute e vulnerabilità)
- 3 gruppi di cittadini di paesi terzi:
  - attraversamento non autorizzato
  - soccorso in mare
  - domanda d'asilo nelle zone di transito o presso valichi autorizzati
- status persone sottoposte allo screening: *fictio iuris* non-ingresso
  - 5-10 gg screening + rifiuto autorizzazione ingresso + rimpatrio ex art. 2, co. 2, dir. 2008/115 + detenzione per rischio fuga

## 1.2.FRONTIERE ESTERNE (nuovo patto)

### Procedure di frontiera



## Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (COM(2020) 611 final)

- **Presupposti**

- previo svolgimento procedura di *pre-screening*
- richiedente asilo non soddisfa le condizioni d'ingresso previste dal CFS
- richiedente asilo non ha ottenuto ancora un'autorizzazione all'ingresso nel territorio degli Stati membri (art. 41)

- **Condizioni di applicazione**

- domanda presentata a un valico o in una zona di transito
- fermo collegato all'attraversamento non autorizzato della frontiera esterna
- sbarco a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso

- **Casi in cui la procedura è obbligatoria**

- pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale
- falsa rappresentazione dei fatti
- tasso di riconoscimento < 20% (totale domande accolte in prima istanza)

- **Condizioni di accoglienza**

- trattenimento (12 sett.) + rimpatrio (12 sett.)

Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (COM(2020) 611 final)

- **Due process e tutela giurisdizionale effettiva**
  - **mancata previsione di un diritto di accesso al giudice nell'ambito della procedura di accertamento (*pre-screening*)**
  - **LIMITAZIONE DELL'EFFETTO SOSPENSIVO DEL RICORSO  $\Rightarrow$  no effetto sospensivo del ricorso avverso la decisione di rimpatrio **in caso di esito negativo dell'appello avverso la procedura d'asilo alla frontiera****
  - Termini per impugnare le decisioni di rigetto di domande d'asilo alla frontiera
  - **decisione di inammissibilità o manifesta infondatezza : 1 settimana**
  - **tutte le altre decisioni: 2 settimane – 2 mesi**

## 2. SISTEMA EUROPEO COMUNE D'ASILO - SECA

- Quadro normativo di diritto derivato
  - Regolamenti
    - REGOLAMENTO DUBLINO III: Reg. (UE) N. 604/2013
    - REGOLAMENTO EURODAC: Reg. (UE) N. 603/2013
    - REGOLAMENTO AGENZIA ASILO: Reg. (UE) 2021/2303
  - Direttive
    - DIRETTIVA QUALIFICHE: dir. 2011/95/UE
    - DIRETTIVA PROCEDURE: dir. 2013/32/UE
    - DIRETTIVA ACCOGLIENZA: dir. 2013/33/UE
    - DIRETTIVA PROTEZIONE TEMPORANEA: dir. 2001/55/CE
    - DIRETTIVA ESTENSIONE DIRITTI LUNGOSOGGIORNANTI: dir. 2011/51/UE

## 2. COOPERAZIONE DI DUBLINO - SECA

- **Sistema a giurisdizione unica** (contro i movimenti secondari e il fenomeno dei rifugiati in orbita)
- **Criteri gerarchici:** famiglia; titolo di soggiorno; radicamento della competenza nello SM che ha avuto la più gran parte nell'ingresso e nel soggiorno del cittadino del paese terzo nell'UE (art.13 Reg. Dublino III: criterio del primo ingresso irregolare)
- **Eccezione:** la procedura di determinazione dello SM competente ai fini del trasferimento e ripresa in carico non può condurre al trasferimento in uno SM in cui vi siano **carenze sistemiche tali da comportare un rischio di violazione dell'art. 4 Carta** (art. 3, par. 2, Reg. Dublino III)
- **Clausole umanitaria e di sovranità** (art. 17 Reg. Dublino III)
- **Mutuo riconoscimento delle decisioni di rigetto** (contro l'asylum shopping)

## 2. COOPERAZIONE DI DUBLINO – LE RAGIONI DELLA CRISI

- il richiedente non partecipa alla determinazione dello SM competente all'esame della sua domanda d'asilo
- il richiedente non può opporsi alla decisione di uno Stato membro di esaminare la sua richiesta mediante ricorso alla “clausola di sovranità” (*contra*, v. art. 3, par. 4, Convenzione di Dublino 1990)
- limitata considerazione dei "legami significativi" nell'ambito dei criteri gerarchici per il radicamento della competenza
- automatica improcedibilità della seconda richiesta d'asilo presentata in uno SM diverso da quello che ha concesso la protezione internazionale, salvo che il richiedente dimostri che non avrebbe potuto godere effettivamente di tale protezione nello SM che l'ha concessa e, se rinvio in tale SM, rischierebbe di subire un trattamento degradante contrario all'art. 4 della Carta (C-540/17)
- il richiedente che ottenga lo *status* di protezione internazionale non può circolare liberamente nello spazio Schengen prima dell'ottenimento dello *status* di lungosoggiornante (5 anni)

## 2. Riforma di Dublino – COM(2020)610 final

- sopravvivenza della regola del paese di primo ingresso
- divieto di trasferimento dei richiedenti asilo per i quali vi è stata valutazione negativa nella fase dei controlli di sicurezza (*pre-screening*)
- maggiore rilievo attribuito ai "legami significativi" nell'ambito dei criteri gerarchici per il radicamento della competenza
  - definizione estensiva dei legami familiari** (estensione nozione di "membro della famiglia" ai fratelli e inclusione dei legami familiari insorti successivamente alla fuga dal paese d'origine e prima dell'arrivo nell'UE)
  - ampliamento dei mezzi di prova del *link* con il territorio di uno SM** (es. possesso di un titolo o di una qualifica ottenuta da un istituto di formazione sito in uno SM)
- riduzione da 5 a 3 anni della permanenza obbligatoria del rifugiato nello SM che riconosce la protezione (*status* di lungosoggiornante)



## 2. RIFORMA DI DUBLINO – SOLIDARIETA' / RESPONSABILITA'

- Ricollocazione (*relocation*)
  - **ambito di applicazione personale:** richiedenti asilo che non sono sottoposti alle procedure di frontiera
- Sponsorizzazione dei rimpatri (*return sponsorship*)
  - **procedura:** lo SM *sponsor* fornisce allo SM beneficiario consulenza in materia di rimpatrio e reintegrazione, assistenza (anche finanziaria) al rimpatrio volontario e alla reintegrazione dei migranti irregolari per cui assume la responsabilità, ne coordina la riammissione e provvede all'ottenimento di documenti di viaggio validi; in caso di mancata esecuzione del rimpatrio nel termine di 8 mesi: lo SM *sponsor* **dovrebbe** trasferire le persone interessate e proseguire i suoi sforzi volti al loro rimpatrio in conformità alla direttiva 2008/115/CE; in situazioni di crisi: lo SM *sponsor* **è tenuto** a trasferire gli interessati nel termine di 4 mesi
- Sostegno operativo (*capacity building*)
  - nel settore dell'asilo e dell'accoglienza
  - nel settore dei rimpatri
  - nell'ambito dell'azione esterna

## 2. RIFORMA DI DUBLINO – SOLIDARIETA' / RESPONSABILITA'

- **Misure di solidarietà successive agli sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso** (*search and rescue – relocation*)
  - pubblicazione di una relazione annuale sulla gestione della migrazione da parte della Commissione, ove si individuano le "quote di solidarietà" obbligatorie per ciascuno SM e il numero totale di cittadini di paesi terzi soggetti a tali misure (c.d. **riserva di solidarietà**)
  - se le dichiarazioni di impegno degli SM non coprono il fabbisogno individuato nella relazione annuale, la Commissione adotta un atto di esecuzione che stabilisce la quota di persone che ciascuno SM è tenuto a ricollocare in base a una chiave di distribuzione (c.d. *critical mass correction*)
- **Misure di solidarietà in situazioni di pressione migratoria:**
  - **definizione:** *situazione in cui si registra un elevato numero di arrivi di cittadini di paesi terzi o apolidi, o sussiste il rischio di tali arrivi, anche a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, a causa della posizione geografica di uno SM e di sviluppi specifici in paesi terzi che generano movimenti migratori tali da gravare anche su sistemi di asilo e di accoglienza ben preparati, e che richiede un'azione immediata* (art. 2(w))
  - la situazione di "pressione migratoria" è dichiarata dalla Commissione **previa valutazione e su richiesta dello SM interessato**
  - la Commissione adotta un atto di esecuzione che stabilisce il contributo di solidarietà di ciascuno SM, tenendo conto dei "piani per la risposta di solidarietà" che gli SM contributori redigono

## 2. RIFORMA DUBLINO (proposte di riforma Consiglio GAI 10 giugno)

- **MECCANISMO TEMPORANEO DI SOLIDARIETA' VOLONTARIA SM FRONTALIERI**

- Naufraghi soccorsi in mare (operazioni SAR)
- Vulnerabilità

- **Procedura *relocation***

- Definizione quote annuali ricollocazione sulla base del PIL/popolazione
- Clausole di sospensione ed esclusione dalla ricollocazione

- **Solidarietà finanziaria**

- contribuzione minima indicativa
- possibilità di trasferimenti diretti tra SM
- ruolo della Commissione / **piattaforma di solidarietà**



Grazie per l'attenzione!