



Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

**I NUOVI ORIENTAMENTI
POLITICO-NORMATIVI
DELL'UNIONE EUROPEA
LA PROSPETTIVA
DI NUOVE E RADICALI CHIUSURE
AL DIRITTO DI ASILO**

A CURA DELL'ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE

SETTEMBRE 2017

Indice generale

Premessa.....	4
1. LOTTA AI MOVIMENTI SECONDARI.....	7
1.1 Per la proposta di riforma del Regolamento Dublino.....	7
A - Rafforzamento del principio del Paese di primo ingresso quale Paese competente all'esame di una domanda di protezione internazionale.....	7
B - Obblighi del richiedente protezione.....	8
C - Applicazione del Regolamento Dublino anche ai beneficiari di protezione internazionale.....	9
D - Limitazioni e restrizioni anche per i minori non accompagnati.....	9
1.2 Per la proposta di riforma del Regolamento Eurodac.....	9
1.3 Per la proposta di Regolamento Procedure.....	10
Procedura accelerata in caso di violazione degli obblighi imposti ai sensi della proposta di Regolamento Dublino.....	10
1.4 Per la proposta di Direttiva Accoglienza.....	10
A - Esclusione delle misure di accoglienza in uno Stato membro diverso da quello in cui il richiedente è tenuto ad essere presente.....	10
B - Estensione degli obblighi di residenza ed introduzione dell'obbligo di segnalazione della propria presenza alle autorità.....	10
C - Aumento delle ipotesi di trattenimento.....	11
1.5 Per la proposta di Regolamento Qualifiche.....	11
Circolazione all'interno dell'Unione.....	11
2. ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE E DEL DIRITTO DI ASILO.....	12
2.1 Per la proposta di REGOLAMENTO DUBLINO.....	12
2.2 Per la proposta di REGOLAMENTO PROCEDURE.....	12
A - La procedura di inammissibilità e i concetti di Paese terzo sicuro e di Paese di primo asilo.....	12
B - La procedura accelerata e il concetto di Paese di origine sicuro.....	14
C - La procedura di frontiera.....	15
3. DIFFERENZIAZIONE E GERARCHIZZAZIONE DELLE DOMANDE DI ASILO.....	16
3.1 Per la proposta di Regolamento procedure.....	16
A. La rinuncia implicita alla domanda.....	16
B . La domanda reiterata e la deroga al diritto a rimanere sul territorio dello Stato membro. .	17
4. COMPRESSIONE DEL DIRITTO ALLA DIFESA.....	18
4.1 Per la proposta di Regolamento Dublino.....	18
La compressione del diritto ad un ricorso effettivo.....	18
4.2 Per la proposta di Regolamento procedure.....	18
A - Possibilità di esclusione del diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite.....	18
B - Limitata possibilità di addurre elementi nuovi.....	19
C - Tempi di presentazione dell'impugnazione ed effetto sospensivo.....	19
5 . RIDUZIONE DEL DIRITTO ALLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE.....	20
5.1. Per la proposta di Regolamento Qualifiche.....	20
A - Valutazione dei fatti.....	20
B - Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal Paese di origine ("sur place").....	21
C - Protezione interna.....	21
D - Cause di esclusione.....	21

5.2 Per la proposta di Regolamento Procedure.....	21
Possibilità di sospensione della decisione sulla domanda in caso di situazione temporanea...	21
6. PRECARIZZAZIONE DEL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE.....	22
6.1 Per la proposta di Regolamento qualifiche.....	22
A - Riesame degli <i>status</i> di rifugiato e di protezione sussidiaria.....	22
B - Durata del permesso di soggiorno.....	23
C - Assistenza sociale.....	23
7. CONDIZIONALITA' DEL DIRITTO ALL'ACCOGLIENZA.....	24
7.1 Per la proposta di Direttiva accoglienza.....	24
8. PROGRESSIVA CENTRALIZZAZIONE DEI POTERI.....	24
8.1 Per la proposta di Regolamento Eurodac.....	24
A - Rilevamento delle impronte digitali.....	25
8.2 Per la proposta di nuova Agenzia Europea per l'asilo.....	25
A - I compiti della nuova Agenzia Europea per l'asilo.....	25
B - Monitoraggio ed intervento da parte dell'Agenzia.....	26
8.3 Per la proposta di Regolamento qualifiche.....	26
8.4 Per la proposta di Regolamento procedure.....	27
A - Nella conduzione del colloquio personale.....	27
B - Designazione dei paesi terzi sicuri e dei paesi di origine sicuri a livello dell'Unione.....	27
8.5 Per il nuovo Regolamento Frontex.....	28
A - Maggiori risorse a disposizione dell'Agenzia.....	28
B - Poteri di supervisione - l'accertamento della vulnerabilità.....	28
C - Poteri di intervento dell'Agenzia.....	29
D - Il ruolo dell'Agenzia nell'organizzazione dei rimpatri.....	30
E - L'accesso alle banche dati e l'analisi del rischio.....	30
9. ULTERIORI PROFILI INNOVATIVI.....	31
9.1 Utilizzo del sistema Eurodac ai fini del rimpatrio.....	31
9.2 Ampliamento dei dati personali rilevati.....	31
9.3 Il meccanismo correttivo di assegnazione previsto dal Regolamento Dublino.....	32
.....	32

Premessa

La Commissione Europea, a partire dall'Agenda europea sulla migrazione del 13 maggio 2015¹, ha progressivamente modificato i presupposti delle proprie politiche normative sul diritto di asilo, attribuendo gradualmente maggiore importanza alla c.d. “crisi dei migranti e dei rifugiati”. Si è dato per certo e incontestato che il numero degli arrivi non autorizzati in Europa - tramite la frontiera greca e italiana del 2014 e del 2015 (oltre un milione e cinquecentomila²) - costituissero un numero inaccettabile, non gestibile dagli Stati membri e quindi tale da creare uno *stato di crisi*, da cui è scaturita l'assoluta priorità di “*arginare i flussi e difendere le frontiere*”. Il presupposto politico-economico della insostenibilità di un numero così elevato di cittadini stranieri non è oggetto di valutazioni, piuttosto appare un assioma, accettato da tutti. E tale rimane anche per il 2016, *nuovo anno di crisi*, nonostante l'arrivo non autorizzato dalle frontiere greche e italiane sia diminuito di circa tre quarti (passando a cinquecentomila circa)³, anche per effetto dell'accordo stipulato tra i rappresentanti del Consiglio d'Europa e la Turchia.⁴

Lo *stato di crisi migratoria*, quindi, come presupposto indiscusso di un ribaltamento delle politiche normative UE, che stravolge l'attuale assetto giuridico del diritto di asilo e mira anzitutto a difendere le frontiere.

Queste nuove politiche normative vengono perseguite, principalmente, tramite due percorsi paralleli, perfettamente compatibili, verso un unico obiettivo, dettato dal presunto stato di crisi.

Da una parte, l'UE ha strutturato **un piano capillare di accordi e di intese** con i paesi terzi di origine o di transito dei cittadini stranieri che giungono in Europa, ai quali l'Unione europea chiede di bloccare i flussi di persone dirette verso il continente europeo in cambio di fondi (nuovi o già esistenti) e di forniture o competenze militari⁵.

1 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Agenda Europea sulla migrazione – COM (2015)240 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&rid=1>;

2 Si vedano, in merito, i dati riportati da Frontex nel proprio *Annual Risk Analysis 2017* disponibile al link: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf;

3 Si vedano, in merito, i dati riportati da Frontex nel proprio *Annual Risk Analysis 2017* disponibile al link: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf;

4 Su cui, quale unico atto ufficiale, si veda lo statement del 18.03.2016: <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Sull'accordo UE Turchia e sugli effetti dello stesso, in particolare sulla Grecia si vedano i rapporti ASGI: *Esperimento Grecia – Il diritto d'asilo e la sua applicazione dopo l'accordo (dichiarazione) UE-Turchia del 18 Marzo 2016* al link <https://pushandback.files.wordpress.com/2016/07/esperimento-grecia.pdf> e *Esperimento Grecia: un'idea di Europa – Il sistema d'asilo greco ad un anno dall'accordo (dichiarazione) UE – Turchia* al link: https://pushandback.files.wordpress.com/2016/07/unidea-di-europa-it_logo.pdf;

5 Su cui si veda, a titolo esemplificativo, la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio – Seconda relazione sui progressi compiuti — Primi risultati tangibili del quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM (2016) 960 final;

Allo stesso tempo, la Commissione e il Consiglio europeo hanno messo in campo un'ipotesi di **riforma strutturale del sistema europeo comune di asilo (CEAS)**, che si vuole qui brevemente sintetizzare.

Con la Comunicazione della Commissione *“Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all’Europa”*⁶ del **6 aprile 2016** vengono, infatti, annunciate le prime modifiche strutturali, poi presentate il 5 maggio 2016 dalla stessa Commissione che dichiara di volere:

- **riformare il sistema Dublino;**⁷
- **rafforzare il sistema Eurodac;**⁸
- **istituire l’Agenzia europea per l’Asilo** che sostituisca l’attuale EASO.⁹

Il successivo **13 luglio 2016** la Commissione ha presentato un ulteriore pacchetto di riforme contenente in particolare:

- una proposta che mira a **sostituire l’attuale Direttiva procedure con un Regolamento**, tendente ad armonizzare i diversi regimi procedurali degli Stati membri e a creare una vera e propria procedura comune;¹⁰
- una proposta che mira a **sostituire l’attuale Direttiva qualifiche con un Regolamento**, che fissi norme uniformi per il riconoscimento delle persone bisognose di protezione e i diritti concessi ai beneficiari di protezione internazionale;¹¹
- una proposta di **revisione della Direttiva accoglienza;**¹²
- una proposta di **quadro strutturato dell’Unione in materia di reinsediamento.**¹³

In tale contesto di riforma e revisione dell’intera normativa europea in materia di protezione internazionale e gestione dei flussi migratori è necessario inserire, infine, l’approvazione del **Regolamento n. 1624 del 14 settembre 2016 che istituisce una Guardia costiera e di frontiera europea**, sostituendo la precedente Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea, comunemente detta Frontex (Reg. n.

6 COM (2016) 197 final;

7 COM (2016) 270 final;

8 COM (2016) 272 final;

9 COM (2016) 271 final;

10 COM (2016) 467 final;

11 COM (2016) 466 final;

12 COM (2016) 465 final;

13 COM (2016) 468 final;

2007/2004/CE e succ. mod.)¹⁴.

Tale insieme di proposte, se approvato, cambierà in modo radicale il diritto d'asilo europeo, mirando a chiari ed esplicitati obiettivi:

- 1) Lotta ai movimenti secondari;
- 2) Esternalizzazione delle frontiere e del diritto di asilo;
- 3) Differenziazione e gerarchizzazione delle domande di asilo;
- 4) Compressione del diritto alla difesa;
- 5) Riduzione del diritto alla protezione internazionale;
- 6) Precarizzazione del riconoscimento della protezione;
- 7) Condizionalità del diritto all'accoglienza;
- 8) Ulteriori profili innovativi.

¹⁴ Già a partire dalla pubblicazione dell'Agenda Europea sulla migrazione del 13 maggio 2015 la Commissione Europea aveva indicato come necessario, al fine di far fronte alla c.d. crisi dei rifugiati, potenziare il mandato di Frontex e, in particolare, consentire all'Agenzia di avviare operazioni di propria iniziativa;

1. LOTTA AI MOVIMENTI SECONDARI

Per l'Unione europea è divenuta ancor più prioritaria l'introduzione di nuove regole che possano assicurare il rispetto dell'attuale Regolamento Dublino e più in generale delle norme che stabiliscono in quale dei Paesi membri debba (essere accolto e) vivere il richiedente asilo e successivamente il titolare di protezione (quantomeno fino all'ottenimento del titolo di soggiorno per lungo soggiornanti). In questa chiave si sono delineate le seguenti proposte di riforma.

1.1 Per la proposta di riforma del Regolamento Dublino

A - Rafforzamento del principio del Paese di primo ingresso quale Paese competente all'esame di una domanda di protezione internazionale

L'art. 3 della proposta di Regolamento Dublino IV precisa, in primo luogo, che lo Stato membro che ha esaminato una domanda di protezione internazionale è competente per l'esame di ogni ulteriore dichiarazione o domanda reiterata del richiedente, a prescindere dal fatto che questi abbia lasciato il territorio dell'Unione o ne sia stato allontanato. La proposta, pertanto, fa venir meno le ipotesi di cessazione della competenza (per allontanamento forzato o permanenza al di fuori del territorio dell'Unione) previste dall'attuale Regolamento Dublino III. Tale norma della proposta, inoltre, si coordina con una serie di altre previsioni finalizzate al medesimo obiettivo. Tra esse, quella che intende abolire le attuali disposizioni del Regolamento Dublino che stabiliscono la cessazione della competenza decorsi 12 mesi dall'attraversamento irregolare della frontiera ovvero la cessazione della competenza di uno Stato membro qualora venga dimostrato che il richiedente protezione abbia soggiornato per un periodo continuativo di almeno 5 mesi in un altro Stato membro.

La proposta di Regolamento, inoltre, abolisce la possibilità che cessi la competenza se il trasferimento del richiedente asilo non avvenga nei termini previsti, abolendo del tutto il termine per il trasferimento.

Anche le nuove procedure di presa e ripresa in carico si collocano in tale direzione: se, infatti, per la presa in carico vengono ancora previsti termini decadenziali -seppur abbreviati - per lo svolgimento della procedura, tali termini non vengono più previsti per la procedura di ripresa in carico, che

avviene mediante una notifica non soggetta a termini decadenziali.

La proposta di Regolamento, pertanto, rafforza e, in taluni casi, estremizza il principio per cui il Paese di primo ingresso è l'unico competente all'esame della domanda e tale competenza rimane immutata a prescindere da quanto accade al richiedente.

Tale principio risulta, altresì, rinforzato dal fortissimo restringimento della clausola di sovranità e della clausola umanitaria. Per ciò che concerne la prima, infatti, secondo la nuova proposta, lo Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale anche se questa non gli compete sulla base dei criteri stabili nel Regolamento, ma *“soltanto se nessuno Stato membro sia stato determinato come competente”* e solo per ragioni legate a motivi familiari relativi a membri della famiglia allargata non rientrati nell'ambito di applicazione del Regolamento. Ulteriormente restrittiva risulta la nuova formulazione della clausola umanitaria, che viene ristretta alle ipotesi di ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela. Scompare, pertanto, la precedente formulazione che prevedeva per uno Stato membro la possibilità di richiedere ad un altro Stato membro l'applicazione di tale clausola per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali.

B - Obblighi del richiedente protezione

L'art. 4 della proposta di Regolamento Dublino IV prevede una serie di precisi obblighi del richiedente asilo, il primo dei quali è quello di presentazione della domanda nello Stato membro di primo ingresso. Il successivo articolo 5 prevede una serie di severe conseguenze per il mancato rispetto di tali obblighi. In particolare:

* se il richiedente asilo non presenta la domanda nel Paese di primo ingresso, la sua domanda viene esaminata con procedura accelerata;

* il richiedente asilo che si trovi in uno Stato diverso da quello in cui, secondo il regolamento, è tenuto ad essere presente non ha diritto alle condizioni di accoglienza, ad eccezione dell'assistenza sanitaria di urgenza¹⁵.

In tale senso va letto, altresì, l'articolo 20 della nuova proposta di riforma, che, ai paragrafi 3, 4 e 5, ipotizza una serie di conseguenze particolarmente gravi per i richiedenti che abbiano lasciato il Paese nel quale avevano presentato la domanda, quali:

¹⁵ Tale proposta rappresenta, con evidenza, un arretramento rispetto a quanto chiaramente stabilito dalla Corte di Giustizia dell'Unione che nella sentenza 27.09.2012 (causa C-179/11) aveva evidenziato la necessità di un'accoglienza minima obbligatoria per il richiedente asilo sottoposto alla procedura Dublino fino al trasferimento;

* la procedura accelerata per coloro la cui domanda era in corso di esame e abbiano presentato analoga domanda in un altro Stato membro o vi si trovino in condizioni di soggiorno irregolare;

* procedura di domanda reiterata per coloro che abbiano ritirato la propria domanda di protezione nello Stato considerato competente e l'abbiano presentata in un altro Stato membro o vi si trovino in condizioni di soggiorno irregolare;

* decisione negativa non più impugnabile per coloro la cui domanda sia stata respinta e presentino domanda in un altro Stato membro o qui si trovino in condizione di soggiorno irregolare.

C - Applicazione del Regolamento Dublino anche ai beneficiari di protezione internazionale

L'art. 20 della proposta di Regolamento Dublino IV estende l'ambito di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale, sia che questi abbiano presentato domanda in un altro Stato membro, sia che si trovino in un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno.

D - Limitazioni e restrizioni anche per i minori non accompagnati

Il nuovo Regolamento Dublino IV opera un sensibile passo indietro per ciò che concerne le garanzie per i minori non accompagnati. A seguito della pronuncia della Corte di giustizia del 6.6.2013, causa C-648, era ormai sancito il principio secondo cui nel caso in cui, in mancanza di legami familiari o parentali, il minore non accompagnato avesse presentato più domande di protezione in più Stati membri, la competenza si radicasse in capo allo Stato membro nel quale il minore si trovava dopo avervi presentato la domanda. Nella nuova proposta di riforma si prevede, invece, che, in mancanza di familiari o parenti, sia competente lo Stato membro in cui il minore ha presentato per la prima volta la domanda, con ciò limitando fortemente la libertà di movimento anche per i minori non accompagnati.

1.2 Per la proposta di riforma del Regolamento Eurodac

Le summenzionate previsioni della proposta di riforma del Regolamento Dublino vanno lette in combinato con le proposte di riforma del Regolamento 603/2013 UE - Regolamento Eurodac, in cui viene per la prima volta prevista la possibilità di rilevare e confrontare i dati presenti nel sistema anche di tutti coloro che siano trovati in condizione di soggiorno irregolare nel territorio di uno

degli Stati membri dell'Unione. Il fine di tale previsione è ambivalente: se da una parte, infatti, il rilevamento di tali dati risulta funzionale all'applicazione del Regolamento Dublino, d'altra parte il fine dichiarato di tali rilevamenti risulta essere quello del rimpatrio.

1.3 Per la proposta di Regolamento Procedure

Procedura accelerata in caso di violazione degli obblighi imposti ai sensi della proposta di Regolamento Dublino

L'art. 40 della proposta di Regolamento Procedure prevede una serie di ipotesi nelle quali si applica la procedura accelerata e tra esse quella del non rispetto degli obblighi imposti dalla proposta di Regolamento Dublino. Alla lett. g) del par. 1 di tale articolo viene prevista, infatti, quale ipotesi di procedura accelerata quella in cui il richiedente non ottemperi agli obblighi impostigli dal Regolamento Dublino *“a meno che non dimostri che l'inosservanza è imputabile a circostanze che sfuggono al suo controllo”*.

1.4 Per la proposta di Direttiva Accoglienza

A - Esclusione delle misure di accoglienza in uno Stato membro diverso da quello in cui il richiedente è tenuto ad essere presente

L'art. 17bis, par.1, della proposta di Direttiva Accoglienza stabilisce che il richiedente non ha diritto alle condizioni di accoglienza in nessuno Stato membro diverso da quello in cui è tenuto ad essere presente a norma del Regolamento Dublino.

B - Estensione degli obblighi di residenza ed introduzione dell'obbligo di segnalazione della propria presenza alle autorità

In base a quanto previsto dall'art. 7 della proposta di Direttiva Accoglienza, gli Stati membri stabiliscono, se necessario, un luogo di residenza per il richiedente anche al fine di consentire il trattamento rapido ed il controllo efficace della procedura di determinazione dello Stato membro competente a norma del regolamento Dublino, nonché per prevenire efficacemente che il richiedente si renda irreperibile, in particolare se il richiedente non ha rispettato l'obbligo di presentare domanda nello Stato membro di primo ingresso o è tenuto ad essere presente in un altro Stato membro ovvero è stato rinvioato nello Stato membro in cui è tenuto ad essere presente dopo

essere fuggito in un altro Stato membro. In tali casi, in base a quanto previsto dall'ultimo comma del par. 2 dell'art. 7, la concessione delle condizioni materiali di accoglienza è subordinata all'effettiva residenza del richiedente in tale luogo specifico.

Inoltre, qualora vi siano motivi per ritenere che un richiedente possa tentare la fuga - definita dall'art. 2 della medesima proposta di direttiva come *“l'azione con la quale il richiedente asilo, al fine di evitare procedure di asilo, lasci il territorio in cui è tenuto ad essere presente in conformità del regolamento Dublino o non rimanga a disposizione delle competenti autorità o del giudice”* - gli Stati membri possono imporre allo stesso di segnalare la sua presenza alle autorità competenti o di comparire personalmente dinanzi alle stesse.

C - Aumento delle ipotesi di trattenimento

L'art. 8 della proposta di Direttiva accoglienza introduce nuove ipotesi di trattenimento, in particolare, *“nel caso in cui il richiedente abbia violato gli obblighi di residenza e/o di segnalare la propria presenza alle autorità e sussista il rischio che lo stesso si renda irreperibile”* (art. 8 par. 3 lett. c) e per *“decidere nel contesto di una procedura di frontiera”* (art. 8 par.3 lett. d).

1.5 Per la proposta di Regolamento Qualifiche

Circolazione all'interno dell'Unione

L'art. 29 della proposta di Regolamento Qualifiche stabilisce che, in linea generale, il beneficiario di protezione internazionale ha l'obbligo di soggiornare nello Stato membro che ha concesso la protezione. Lo stesso articolo prevede, altresì, unitamente all'art. 44, disincentivi qualora il beneficiario sia individuato in un altro Stato membro privo del diritto di soggiornarvi.

In particolare, l'art. 29, al paragrafo 2, rimanda alle suesposte disposizioni della proposta di Regolamento Dublino, che, come visto, prevede la possibilità di applicarlo anche ai titolari di protezione internazionale. Viene, inoltre, proposta una modifica della Direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo affinché il periodo di cinque anni, decorso il quale i beneficiari di protezione internazionale possono richiedere lo *status* di soggiornante di lungo periodo, ricominci a decorrere ogni volta che l'interessato sia individuato in uno Stato membro diverso da quello che gli ha concesso la protezione privo del diritto di soggiornarvi ai sensi del pertinente diritto dell'Unione o nazionale.

2. ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE E DEL DIRITTO DI ASILO

2.1 Per la proposta di REGOLAMENTO DUBLINO

La procedura di esternalizzazione risulta ben evidente già nella proposta di Regolamento Dublino. L'art.3, par. 3, di tale proposta, infatti, prevede che l'esame dei criteri di competenza previsti dal Regolamento avvenga soltanto dopo che siano state espletate la procedura di ammissibilità della domanda (per eventuale passaggio in un Paese di primo asilo o Paese terzo sicuro), nonché la procedura accelerata (per provenienza del richiedente da Paese di origine sicuro ovvero perché il richiedente è considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro). In tal modo la proposta demanda, sostanzialmente, ai Paesi di primo ingresso l'analisi delle domande di protezione internazionale secondo la procedura di ammissibilità e/o procedura accelerata, ritenendo di applicare soltanto in un momento successivo ad esse i criteri di competenza previsti.

2.2 Per la proposta di REGOLAMENTO PROCEDURE

A - La procedura di inammissibilità e i concetti di Paese terzo sicuro e di Paese di primo asilo

L'art. 36 della proposta di Regolamento Procedure prevede i casi in cui l'esame di una domanda di protezione internazionale viene preceduto da un esame sull'ammissibilità della stessa. In particolare, la domanda deve essere ritenuta inammissibile, tra le altre ipotesi, quando:

- a) un Paese che non è Stato membro è considerato per il richiedente primo Paese di asilo, salvo che sia evidente che il richiedente non vi sarà ammesso o riammesso;
- b) un paese che non è Stato membro è considerato per il richiedente Paese terzo sicuro, salvo che sia evidente che il richiedente non vi sarà ammesso o riammesso.

Vengono, quindi, in rilievo i concetti di Paese di primo asilo e di Paese terzo sicuro, già presenti nell'attuale Direttiva procedura. Tuttavia, nella proposta di Regolamento essi sono parzialmente modificati, andando a ricomprendere un insieme di fattispecie molto più ampio rispetto a quello attuale.

L'art. 44 prevede, infatti, che un Paese terzo possa essere considerato **Paese di primo asilo** per il richiedente quando:

- a) questi, prima di entrare nell'Unione, vi abbia goduto di protezione in applicazione della Convenzione di Ginevra e se ne possa ancora avvalere;
- b) il richiedente abbia goduto in tale Paese d una protezione sufficiente prima di entrare nell'Unione e possa ancora avvalersene.

Centrale risulta, pertanto, il concetto di protezione sufficiente delineato al par. 2 dello stesso art. 44, a norma del quale può considerarsi che il richiedente goda di protezione sufficiente quando:

- non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza ad un determinato gruppo sociale;
- non sussiste rischio di danno grave;
- è rispettato il principio di *non-refoulement*;
- è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto di non subire torture né trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- vige il diritto di soggiorno legale;
- è assicurato un accesso adeguato al mercato del lavoro, alle strutture di accoglienza, all'assistenza sanitaria e all'istruzione;
- vige un diritto al ricongiungimento familiare conforme alle norme internazionali sui diritti umani.

La proposta di Regolamento procedure prevede, infine, la possibilità che il concetto di Paese di primo asilo venga applicato anche ai minori non accompagnati, richiedendo soltanto la preliminare garanzia, da parte dello Stato di destinazione, di presa in carico del minore e che questi godrà immediatamente di una delle forme di protezione sopra indicate.

Il successivo art. 45 della proposta di Regolamento Procedure delinea il concetto di **Paese terzo sicuro**, stabilendo che un Paese terzo possa essere considerato Paese terzo sicuro per un richiedente protezione se:

- a) - non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza ad un determinato gruppo sociale;
- b) - non sussiste il rischio di danno grave;
- c) - è rispettato il principio di *non-refoulement* conformemente alla convenzione di Ginevra;
- d) - è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale;
- e) - esiste la possibilità di godere di protezione in virtù delle norme sostanziali della Convenzione di Ginevra o di protezione sufficiente, secondo quanto indicato nel precedente art. 44 (di cui si è già detto¹⁶).

La valutazione volta a stabilire che un dato Paese possa essere ritenuto Paese terzo sicuro si basa su una serie di informazioni ottenute da varie fonti, tra cui: gli Stati membri, l’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo, il servizio europeo per l’azione esterna, l’Unhcr.

Affinché un Paese terzo possa essere ritenuto Paese terzo sicuro è, altresì, necessario che vi sia un esame individuale della domanda che accerti, oltre alle condizioni sopra enunciate, che il richiedente stesso abbia un legame con il Paese terzo (legame, desumibile, tuttavia, dal semplice transito dal Paese terzo) e che egli non abbia addotto gravi motivi per ritenere che, nella sua situazione specifica, il Paese terzo non sia un paese sicuro.

La proposta di Regolamento Procedure prevede, infine, la possibilità che il concetto di Paese terzo sicuro possa essere applicato anche ai minori non accompagnati, richiedendo soltanto la preliminare garanzia, da parte dello Stato di destinazione, di presa in carico del minore e del fatto che questi godrà immediatamente di una delle forme di protezione sopra indicate.

B - La procedura accelerata e il concetto di Paese di origine sicuro

Come si è già accennato, l’art. 40 della proposta di Regolamento Procedure prevede una serie di ipotesi in cui al richiedente protezione viene applicata la **procedura accelerata**. Tra esse:

- il richiedente, nel presentare domanda ed esporre i fatti, ha sollevato soltanto questioni che non hanno alcuna pertinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale;
- il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie, palesemente false o evidentemente improbabili che contraddicono le informazioni sul suo Paese di origine;

¹⁶ La lett. e) dell’art. 38 dell’attuale Direttiva procedure, in merito alla protezione richiesta nello stato non membro da designare quale paese terzo sicuro prevede: “e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra”;

- il richiedente proviene da un Paese di origine sicuro;
- per gravi ragioni il richiedente può essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico;
- il richiedente non ha ottemperato agli obblighi impostigli dal Regolamento Dublino.

La proposta prevede, altresì, che la procedura accelerata possa essere applicata anche ai minori non accompagnati quando:

- il minore provenga da un Paese d'origine sicuro;
- il minore possa essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico o sia stato espulso per gravi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

In tale procedura risulta, pertanto, cruciale il concetto di Paese di origine sicuro, che viene delineato dal successivo art. 47 della proposta. Secondo tale articolo un paese terzo può essere designato quale paese di origine sicuro *“se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente persecuzioni quali definite all'articolo 9 del regolamento (UE) XXX/XXX (regolamento qualifiche), né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né minaccia derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”*.

La valutazione sulla sicurezza del Paese di origine è effettuata tenendo conto di una serie di fonti di informazione tra cui: gli Stati membri, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, l'Unhcr.

C - La procedura di frontiera

L'art. 41 della proposta di Regolamento Procedure prevede la possibilità di svolgimento dell'esame di una domanda di protezione internazionale alla frontiera o in una zona di transito - o in un'area posta nelle immediate vicinanze della frontiera o della zona di transito - , in condizioni di detenzione, nei casi nei quali la domanda debba essere sottoposta a procedura di ammissibilità o a procedura accelerata. In tali ipotesi l'esame della domanda in stato di trattenimento alla frontiera o alla zona di transito può durare al massimo per 4 settimane, decorse le quali il richiedente non è più trattenuto ed è ammesso nel territorio dello Stato membro.

L'ultimo paragrafo dell'art. 41 prevede, infine, che tale procedura di frontiera possa, in determinate circostanze, essere applicata anche ai minori stranieri non accompagnati.

3. DIFFERENZIAZIONE E GERARCHIZZAZIONE DELLE DOMANDE DI ASILO

3.1 Per la proposta di Regolamento procedure.

A. La rinuncia implicita alla domanda

L'articolo 7 della proposta di Regolamento Procedure prevede che *“La domanda è respinta considerando che il richiedente vi abbia rinunciato”* qualora egli si rifiuti di collaborare. Il rifiuto a collaborare viene dedotto, in via automatica, nel caso in cui il richiedente non comunichi le informazioni necessarie per l'esame della domanda e non fornisca le impronte digitali e l'immagine del volto richieste, dopo che le autorità competenti lo abbiano adeguatamente informato degli obblighi che gli incombono e abbiano accertato che il richiedente abbia avuto la possibilità di assolverli.

Uguualmente, l'art. 31 della proposta di Regolamento Procedure prevede termini stringenti (10 giorni + 10 giorni) per la presentazione della domanda di protezione a nome del coniuge, del partner o di altro adulto dipendente. Decorsi tali termini *“la domanda è respinta considerando che vi abbia rinunciato”* secondo la procedura di cui all'art. 39. Tale articolo 39 prevede, infatti, una serie di ipotesi in cui l'autorità accertante respinge la domanda di protezione considerando che il richiedente vi abbia implicitamente rinunciato, ovvero:

- a) il richiedente non ha presentato la domanda pur avendo avuto una possibilità effettiva in tal senso;
- b) il coniuge, il partner o il minore non ha presentato la domanda dopo che il richiedente ha ommesso di presentarla a suo nome;
- c) il richiedente si è rifiutato di collaborare non comunicando le informazioni necessarie per l'esame della domanda e non fornendo le impronte digitali e l'immagine del volto;
- d) il richiedente non sia comparso al colloquio personale;
- e) il richiedente abbia abbandonato la residenza, senza informarne le autorità competenti o senza

autorizzazione;

f) il richiedente ha violato più volte gli obblighi di comunicare periodicamente con le autorità che gli siano imposti.

B . La domanda reiterata e la deroga al diritto a rimanere sul territorio dello Stato membro

A norma dell'art. 42 della proposta di Regolamento Procedure è considerata domanda reiterata qualsiasi domanda fatta da uno stesso richiedente in un qualsiasi Stato membro dopo che una sua precedente domanda sia stata respinta con decisione definitiva. Tale domanda reiterata viene sottoposta ad un esame preliminare dell'autorità accertante che stabilisce se siano emersi o siano stati presentati dal richiedente nuovi elementi o risultanze rilevanti che aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

L'esame preliminare implica una memoria scritta del richiedente ed un colloquio personale. Lo stesso articolo 42 prevede, tuttavia, la possibilità di prescindere dal colloquio personale qualora dalla memoria scritta risulti chiaro *“che la domanda non implica nuovi elementi o risultanze rilevanti o che è manifestamente insussistente e non ha prospettive concrete di successo”*.

Il successivo art. 43 prevede, infine, un'eccezione al generale principio di rimanere sul territorio degli Stati membri in attesa di una decisione definitiva sulla domanda di protezione internazionale, quando:

- a) l'autorità accertante ha respinto la domanda reiterata per inammissibilità o per manifesta infondatezza;
- b) in un qualsiasi Stato membro è stata fatta una seconda o ulteriore domanda reiterata dopo l'adozione di una decisione definitiva che ha respinto la domanda reiterata precedente per inammissibilità, per infondatezza o per manifesta infondatezza.

4. COMPRESSIONE DEL DIRITTO ALLA DIFESA

4.1 Per la proposta di Regolamento Dublino

La compressione del diritto ad un ricorso effettivo

Per ciò che concerne la nuova proposta di Regolamento Dublino IV, la compressione del diritto alla difesa del richiedente protezione risulta particolarmente evidente nella nuova formulazione dell'art. 28, concernente i mezzi di impugnazione avverso il decreto di trasferimento. Il termine per la presentazione del ricorso, infatti, viene individuato in soli 7 giorni dalla notifica del decreto di trasferimento. L'art. 28 cit. prevede, inoltre, che la decisione sullo stesso ricorso debba avvenire entro 15 giorni dalla presentazione dello stesso e che prima della decisione non possa essere effettuato il trasferimento del richiedente.

La proposta, inoltre, limita enormemente la possibilità stessa di presentare il ricorso. Nonostante, infatti, si continui a riconoscere il diritto ad un ricorso effettivo, di fatto se ne limita la possibilità di presentazione soltanto ai casi di possibile violazione dell'art. 3, par.2, dello stesso Regolamento, ovvero al caso di possibile rischio di trattamento inumano o degradante derivante dalla situazione del Paese membro di invio, e alla possibile violazione del diritto all'unità familiare.

4.2 Per la proposta di Regolamento procedure

A - Possibilità di esclusione del diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite

La proposta di Regolamento Procedure prevede, in linea generale, su istanza del richiedente, il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite sia nella procedura amministrativa che in quella d'impugnazione. L'art. 15 della proposta, tuttavia, prevede che tale diritto possa essere escluso in 3 ipotesi, sia nella fase amministrativa che in quella di impugnazione.

In particolare, per la fase amministrativa l'assistenza legale gratuita può essere esclusa quando: a) il richiedente dispone di risorse sufficienti;

b) la domanda non è considerata avere prospettive concrete di successo;

c) si tratta di domanda reiterata.

Per la fase d'impugnazione, altresì, l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite possono essere escluse quando:

- a) il richiedente dispone di risorse sufficienti;
- b) il ricorso non è considerato avere prospettive concrete di successo;
- c) nel secondo grado d'impugnazione ovvero in grado più elevato.

Lo stesso art. 15 prevede, infine, che qualora il diniego di assistenza e rappresentanza legali gratuite sia deciso da un'autorità diversa da quella giudiziaria, il richiedente ha diritto ad un ricorso effettivo innanzi al giudice al fine di chiedere l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite.

B - Limitata possibilità di addurre elementi nuovi

L'art. 53 della proposta di Regolamento Procedure prevede il diritto ad un ricorso effettivo che, ai sensi del par. 3, *“prevede l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto”*.

Ciò nonostante, lo stesso par. 3 prevede una limitazione in merito agli elementi nuovi che possono essere adottati dal richiedente in sede di impugnazione, prevedendo, in particolare, che il richiedente possa addurre soltanto elementi nuovi e rilevanti ai fini dell'esame della sua domanda *“dei quali non poteva essere a conoscenza in una fase precedente o che attengono ad un mutamento della sua situazione”*.

C - Tempi di presentazione dell'impugnazione ed effetto sospensivo

La proposta di Regolamento Procedure prevede una serie di termini differenziati per la presentazione dell'impugnazione avverso la decisione dell'autorità giudicante.

Più precisamente, il termine è:

- di 7 giorni nel caso di impugnazione di decisione che respinge per inammissibilità o per manifesta infondatezza una domanda reiterata;
- di 2 settimane nel caso di impugnazione di decisione che respinge una domanda per inammissibilità, per ritiro esplicito o implicito, per manifesta infondatezza o adottata con procedura accelerata o di frontiera;

- di 1 mese nel caso di decisione sul merito non adottata con procedura accelerata.

L'art. 54, par.1, della proposta prevede, altresì, un generale effetto sospensivo dell'impugnazione. Il successivo par. 2, tuttavia, contempla delle ipotesi di non sospensione automatica dell'impugnazione in particolare nei casi oggetto di procedura d'esame accelerata, procedura di frontiera, di procedura di inammissibilità e nei casi di ritiro esplicito o implicito della domanda.

Nelle more della decisione del giudice sull'istanza di sospensione - che deve avvenire entro un mese dell'impugnazione - il richiedente è autorizzato a restare sul territorio dello Stato membro.

5 . RIDUZIONE DEL DIRITTO ALLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

5.1. Per la proposta di Regolamento Qualifiche

A - Valutazione dei fatti

L'art. 4, par. 1, della proposta di Regolamento Qualifiche disciplina l'obbligo del richiedente protezione internazionale di motivare la sua domanda di asilo. Il richiedente è, pertanto, tenuto a fornire tutti gli elementi a sua disposizione, a cooperare e, in linea con le suesposte disposizioni della proposta di Regolamento Dublino e della proposta di Regolamento Procedure, a rimanere nel territorio dello Stato membro durante l'intera procedura.

Viceversa, non è definito l'obbligo, in capo allo Stato membro, di collaborare con il richiedente ai fini dell'accertamento dei fatti. La proposta formulazione di art. 4, pertanto, potrebbe configurare uno squilibrio nell'onere della prova, circoscrivendo l'attività dell'autorità accertante alla sola valutazione degli elementi forniti dal richiedente.

B - Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal Paese di origine (“*sur place*”)

L'art. 5, par. 3, dispone che non è di norma riconosciuto lo *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria qualora il richiedente presenti una domanda reiterata sulla base di circostanze che egli stesso ha determinato dopo la partenza dal Paese di origine. Tale previsione rischia di negare la protezione internazionale in ragione della valutazione, non sufficientemente dettagliata, di un comportamento del richiedente nel paese di asilo, il quale determinerebbe, con la sua condotta, le condizioni di ammissibilità della domanda di protezione internazionale.

C - Protezione interna

L'art. 8, par. 1, della proposta di Regolamento Qualifiche istituisce l'obbligo di valutare la possibilità di protezione all'interno del Paese di origine, al fine di stabilire che il richiedente non

necessità di protezione internazionale. Oltre ad introdurre l'obbligo di valutazione della protezione interna, l'art. 8, par. 4, descrive i criteri da tenere in considerazione nel valutare la presunta effettività della stessa e prevede l'obbligo per le autorità accertanti degli Stati membri di tenere conto degli orientamenti della nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

L'applicazione del criterio della protezione interna, infine, non è esclusa neanche quando gli autori di persecuzione o di danno grave sono lo Stato o agenti associati allo Stato.

D - Cause di esclusione

L'art. 12 della proposta di Regolamento Qualifiche introduce disposizioni più restrittive in merito alle cause di esclusione della protezione internazionale, specificando che la commissione di determinati reati (in particolare atti particolarmente crudeli e atti di terrorismo) giustifica l'esclusione dallo *status* di rifugiato, anche se tali atti sono stati commessi con un obiettivo politico.

5.2 Per la proposta di Regolamento Procedure

Possibilità di sospensione della decisione sulla domanda in caso di situazione temporanea

L'art. 34 della proposta di Regolamento Procedure introduce la possibilità per gli Stati membri di sospendere l'esame di una domanda di protezione internazionale "*a causa di una situazione di incertezza nel paese di origine che si presume temporanea*". In tali casi è previsto soltanto che lo Stato membro debba riesaminare la situazione almeno ogni due mesi e comunicare al richiedente le ragioni del rinvio.

Viene, altresì, previsto che lo Stato membro debba, entro un termine ragionevole, informare del rinvio delle procedure per un determinato Paese di origine sia la Commissione che l'Agenzia europea per l'Asilo. In ogni caso la procedura di esame deve essere conclusa entro 15 mesi dalla presentazione della domanda.

6. PRECARIZZAZIONE DEL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE

6.1 Per la proposta di Regolamento qualifiche

A - Riesame degli *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria

La proposta introduce due meccanismi automatici di riesame degli *status*, uno sostanziale, l'altro periodico. È proposto, infatti, in primo luogo di imporre alle autorità accertanti di effettuare il riesame dello *status* qualora si verifichi un cambiamento significativo nel Paese di origine, riscontrabile negli orientamenti della costituenda Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (art. 15, par. 1, lett. a), e art. 21, par. 1, lett.a).

Viene, altresì, proposto un riesame obbligatorio dei presupposti che avevano portato al riconoscimento della protezione internazionale al momento del rinnovo del relativo permesso di soggiorno: in particolare viene proposto il riesame obbligatorio al primo rinnovo per lo *status* di rifugiato e al primo e al secondo rinnovo per la protezione sussidiaria.

È introdotto un periodo di '*sospensione dell'esecutività della decisione di cessazione*' di tre mesi successivi alla cessazione degli *status* a causa di un cambiamento delle circostanze, affinché l'interessato abbia modo di ottenere un altro permesso di soggiorno ad altro titolo, qualora ne possieda i requisiti.

B - Durata del permesso di soggiorno

L'art. 26 della proposta di Regolamento Qualifiche prevede una nuova ed esplicita armonizzazione del periodo di validità e del formato del permesso, con una differenziazione tra il permesso di soggiorno per *status* di rifugiato e quello per protezione sussidiaria. Per i beneficiari di protezione sussidiaria, infatti, si propone il riconoscimento di un permesso di soggiorno di validità annuale, rinnovabile per due anni (formula 1 + 2 +2 anni).

Per i titolari di *status* di rifugiato, invece, si propone il riconoscimento di un permesso di soggiorno

di durata triennale, rinnovabile per altri 3 anni (formula 3 + 3 +3 anni).

L'art. 26 della proposta prevede, inoltre, che il permesso di soggiorno debba essere rilasciato entro 30 giorni dal riconoscimento della protezione internazionale.

L'art. 22 della proposta subordina, inoltre, l'accesso alle prestazioni, in materia di occupazione e sicurezza sociale, al rilascio di un permesso di soggiorno. Questa previsione, letta in relazione al paragrafo 1 dell'art. 26 innanzi citato potrebbe lasciare intendere che, nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, i beneficiari di protezione internazionale possano essere esclusi dall'accesso a tali prestazioni.

C - Assistenza sociale

L'art. 34 della proposta mantiene l'attuale possibilità di limitare la concessione dell'assistenza sociale, per i beneficiari di protezione sussidiaria, alle sole prestazioni essenziali. Oltre a queste limitazioni è proposto, come misura per fornire incentivi all'integrazione, di consentire agli Stati membri di subordinare la concessione di determinate prestazioni di assistenza sociale, per tutti i beneficiari di protezione internazionale, all'effettiva partecipazione a misure di integrazione.

7. CONDIZIONALITA' DEL DIRITTO ALL'ACCOGLIENZA

7.1 Per la proposta di Direttiva accoglienza

In base a quanto previsto dall'art. 19, par. 1, della proposta di Direttiva Accoglienza, gli Stati membri possono sostituire alloggio, vitto, vestiario e altri beni non alimentari di prima necessità forniti in forma di sussidi economici o buoni, con condizioni materiali di accoglienza in natura oppure ridurre o, in casi eccezionali, revocare il sussidio per le spese economiche giornaliere anche in ipotesi differenti da quelle attualmente previste dalla Direttiva 2013/33/UE. In particolare quando:

- il richiedente asilo ometta di partecipare a misure obbligatorie di integrazione
- quando si sia recato senza un'adeguata giustificazione in un altro Stato membro nel quale abbia presentato la domanda di asilo
- quando sia stato rinvitato dopo essere fuggito in un altro Stato membro.

Si evidenzia, peraltro, che l'art. 17 della medesima proposta prevede che, con riguardo all'alloggio, gli Stati membri debbano garantire una *“qualità di vita adeguata”* ma senza offrire alcuna indicazione per la definizione di adeguatezza.

8. PROGRESSIVA CENTRALIZZAZIONE DEI POTERI

8.1 Per la proposta di Regolamento Eurodac

A - Rilevamento delle impronte digitali

L'art. 10, par. 3, della nuova proposta di Regolamento Eurodac prevede espressamente che i dati relativi alle impronte digitali possano essere rilevati e trasmessi dai membri delle squadre europee di Guardia di frontiera [e di Guardia costiera] o da esperti degli Stati membri in materia di asilo nell'adempimento dei compiti e nell'esercizio di poteri di cui al Regolamento sulla Guardia costiera e all'Agenzia europea per l'Asilo (ex EASO).

8.2 Per la proposta di nuova Agenzia Europea per l'asilo

A - I compiti della nuova Agenzia Europea per l'asilo

Secondo quanto previsto dalla proposta di Regolamento sulla nuova Agenzia Europea per l'asilo (ex EASO), essa dovrebbe, tra l'altro (art. 2 della proposta):

- g) - fornire un'efficace assistenza operativa e tecnica agli Stati membri, in particolare nei casi in cui i loro sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti a pressioni sproporzionate;
- i) - costituire e inviare squadre di sostegno per l'asilo e un gruppo di intervento in materia di asilo;
- l) - monitorare e valutare l'attuazione del CEAS così come i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri;
- m) - sostenere gli Stati membri nella cooperazione con i Paesi terzi nelle materie attinenti all'asilo, in particolare per quanto riguarda il reinsediamento.

A norma dell'art. 11 della proposta, inoltre, l'Agenzia dovrebbe assistere la Commissione nella designazione dei Paesi d'origine sicuri e dei Paesi terzi sicuri, fornendo, altresì, alla stessa, su richiesta, informazioni su specifici Paesi terzi da inserire nell'elenco.

Infine, l'art. 34 della proposta attribuisce all'Agenzia compiti di cooperazione con i Paesi terzi, in particolare al fine di 'promuovere le norme dell'Unione in materia di asilo e assistere i Paesi terzi nell'acquisizione di competenze e nello sviluppo di capacità per i loro sistemi di asilo e di accoglienza, così come per attuare i programmi di sviluppo e protezione regionale e altre azioni'. Per questi fini vi è la possibilità per l'Agenzia di concludere autonomi '*accordi operativi*'.

B - Monitoraggio ed intervento da parte dell'Agenzia

La proposta di Regolamento attribuisce alla nuova Agenzia ampi poteri di monitoraggio dei sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri, che possono essere attivati (art. 14 della proposta) sia su iniziativa della stessa Agenzia che su richiesta della Commissione, ogniqualvolta vi siano serie preoccupazioni riguardanti il funzionamento del sistema di asilo o di accoglienza di uno Stato membro.

Il nuovo Regolamento per l'Agenzia europea sull'asilo disegna un complesso e progressivo programma di intervento dell'Agenzia all'interno del sistema di asilo degli Stati membri. Qualora, infatti, vi siano serie preoccupazioni riguardo il sistema di asilo o di accoglienza di uno Stato membro, l'Agenzia può indicare a tale Stato membro un piano di azione in merito. Qualora tale piano di azione non venga attuato dallo Stato interessato, la Commissione adotta delle raccomandazioni indirizzate allo Stato e, qualora si renda necessario, indica i provvedimenti che l'Agenzia deve prendere per supportare lo Stato membro.

Nel caso in cui, nel termine indicato dalle raccomandazioni della Commissione, lo Stato membro non vi si conformi, la Commissione può adottare una decisione mediante atto di esecuzione in cui può indicare che l'Agenzia effettui all'interno dello Stato membro una o più funzioni, tra quelle indicate all'art. 16 della proposta di Regolamento, tra cui:

- assistenza all'identificazione e alla registrazione;
- esame delle domande;
- coordinamento, creazione o messa a disposizione di strutture di accoglienza;
- ricollocazione;

- partecipazione alle squadre di sostegno per la gestione della migrazione nei punti di crisi (hotspot).

Tali misure possono, inoltre, essere svolte dall’Agenzia, su propria iniziativa o su richiesta dello Stato membro, nel caso di pressione sproporzionata sul sistema di asilo e di accoglienza di uno Stato membro, che implichi, per esso, oneri eccezionalmente pesanti e urgenti.

8.3 Per la proposta di Regolamento qualifiche

L’art. 7, par. 3, della proposta di Regolamento Qualifiche prevede l’obbligo per le autorità accertanti di basarsi sugli orientamenti dell’Unione, con particolare riferimento all’analisi comune e agli orientamenti sulla situazione nei Paesi d’origine forniti dall’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo e dalle reti europee per le informazioni sui Paesi d’origine.

Il successivo art. 8 della proposta prevede, altresì, che nelle decisioni in merito alla possibilità di protezione interna è obbligo delle autorità accertanti tenere conto degli orientamenti dell’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo.

Infine, l’art. 11, par. 2, lett. b), sulla cessazione dello *status* di rifugiato, e l’articolo 17, par. 2, lett. b), sulla cessazione dello *status* di protezione sussidiaria, prevedono l’obbligo per le autorità accertanti di basarsi sugli orientamenti dell’Agenzia dell’Unione Europea per l’asilo per valutare se i titolari di *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria non abbiano più i requisiti per beneficiare degli *status* loro riconosciuti.

8.4 Per la proposta di Regolamento procedure

A - Nella conduzione del colloquio personale

L’art. 12 della nuova proposta di Regolamento Procedure prevede che per il colloquio personale del richiedente asilo - sia ai fini dell’ammissibilità sia per il merito - l’autorità accertante di uno Stato membro possa farsi assistere da personale delle autorità di altri Stati membri ovvero da esperti inviati dalla nuova Agenzia di sostegno per l’asilo.

La stessa facoltà viene, altresì, prevista laddove risulti difficile svolgere tempestivamente un

colloquio personale con ciascun richiedente a causa delle domande di protezione internazionale presentate simultaneamente da un numero sproporzionato di persone.

B - Designazione dei paesi terzi sicuri e dei paesi di origine sicuri a livello dell'Unione

Gli artt. 46 e 48 della proposta di Regolamento Procedure prevedono che i Paesi terzi sicuri e i Paesi di origine sicuri siano designati a livello di Unione. In particolare viene previsto che la Commissione, assistita dall'emananda Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo, riesamini periodicamente tale lista di Paesi terzi sicuri e Paesi di origine sicuri.

L'art. 49 prevede, infine, una procedura specifica per il caso in cui, a causa di un cambiamento repentino nella situazione di un paese terzo, sia necessario sospenderne la designazione quale Paese terzo sicuro.

8.5 Per il nuovo Regolamento Frontex

A - Maggiori risorse a disposizione dell'Agenzia

Lo staff dell'Agenzia vede un importante aumento di personale, dalle 309 persone nel 2015 alle previste 1000 nel 2020. Inoltre, gli Stati membri hanno l'obbligo di mettere a disposizione dell'Agenzia, salvo condizioni eccezionali e definite dallo stesso Regolamento, un certo numero di guardie di frontiera e di personale esperto concordato su base biennale.¹⁷ Frontex si avvale, quindi, di una "*riserva di reazione rapida*" composta da almeno 1500 persone (guardie di frontiera e staff) che vengono poi suddivise fra le differenti squadre.

Anche il budget riservato all'Agenzia vede una notevole crescita con i 322 mln di euro previsti per il 2020 a fronte dei 143,3 del 2015.

B - Poteri di supervisione - l'accertamento della vulnerabilità

Nel nuovo Regolamento il concetto di vulnerabilità riguarda l'incapacità degli Stati di frontiera di garantire la sicurezza all'interno dello spazio Schengen a causa di carenze nel controllo e nella

¹⁷ A titolo esemplificativo, l'Italia, secondo l'accordo attualmente vigente, deve fornire all'Agenzia 125 unità;

gestione dei propri confini. All'art. 12 il Regolamento introduce la figura degli ufficiali di collegamento, con funzioni di coordinamento fra gli Stati e l'Agenzia ma soprattutto di controllo dell'operato degli Stati nella gestione delle proprie frontiere. In particolare, gli ufficiali di collegamento hanno il compito di riferire regolarmente al direttore esecutivo informazioni sulla situazione alle frontiere esterne e sulla capacità degli Stati membri di gestire effettivamente la situazione nonché di eseguire le operazioni di rimpatrio. L'ufficiale di collegamento ha un ruolo di controllo sia sulla capacità degli Stati di gestire e controllare le proprie frontiere sia sull'effettivo adeguamento degli Stati alle indicazioni dell'Agenzia e al piano operativo delle operazioni in corso.

In questo contesto la valutazione della vulnerabilità, prevista dall'art. 13 del Regolamento, è uno strumento estremamente importante per l'Agenzia poiché consente un controllo periodico e costante dell'idoneità delle azioni dei singoli Stati membri a fronteggiare le eventuali 'sfide' alle frontiere e costituisce il presupposto per l'intervento più pervasivo dell'Agenzia.

Nei casi in cui l'Agenzia individui una vulnerabilità, il direttore esecutivo indica allo Stato membro le azioni da intraprendere ed il termine entro cui farlo. Se lo Stato membro non si adegua entro tale termine, viene attivata una procedura che termina con il coinvolgimento della Commissione e del Consiglio e può condurre alla predisposizione delle c.d. azioni urgenti alle frontiere esterne.

C - Poteri di intervento dell'Agenzia

L'art. 19 del Regolamento introduce un nuovo tipo di azioni urgenti alle frontiere, l'esecuzione delle quali implica un certo grado di coercizione nei confronti dello Stato ospitante. Questa norma prevede, infatti, che, qualora uno Stato membro non adotti le misure indicate nel documento di valutazione sulla vulnerabilità oppure qualora, in una situazione di pressione sproporzionata alle proprie frontiere, lo Stato membro non richieda il supporto dell'Agenzia o non si adoperi per dare attuazione alle misure indicate dall'agenzia, è possibile predisporre azioni urgenti alle frontiere esterne. In questi casi la Commissione formula una proposta al Consiglio che adotta una decisione volta a mitigare la situazione di rischio indicando allo Stato membro in questione le misure da intraprendere a tal fine. Successivamente, entro termini ben scanditi dalla norma, viene predisposto il piano dell'operazione che deve comunque essere concordato con lo Stato membro coinvolto il quale dovrebbe mantenere il controllo e la direzione delle operazioni. Allo stesso tempo lo Stato membro sul cui territorio si svolgono le suddette azioni è tenuto ad adeguarsi a quanto stabilito nel piano operativo e il mancato rispetto della decisione del Consiglio o la non collaborazione con l'Agenzia comportano la possibilità per la Commissione di attivare la procedura di cui all'art. 29 del

Codice delle frontiere Schengen¹⁸.

L'art. 25 del Regolamento prevede, infine, un'altra forma di sanzione indiretta all'inottemperanza degli Stati alle indicazioni dell'Agenzia ovvero la possibilità di sospendere o annullare il finanziamento di una o più attività di Frontex in un determinato Stato membro se questo non si attiene al piano operativo di una certa operazione.

D - Il ruolo dell'Agenzia nell'organizzazione dei rimpatri

Su richiesta degli Stati membri l'Agenzia può predisporre dei piani e dei calendari di rimpatrio che, una volta approvati, sono vincolanti. Frontex finanzia o cofinanzia le attività di rimpatrio e può anche fungere da collegamento fra i diversi Stati per la razionalizzazione dei voli e dei costi di rimpatrio. Nel Regolamento, infatti, è previsto un meccanismo di monitoraggio nonché delle vere e proprie *“squadre di monitoraggio”* che agiscono secondo quanto stabilito in materia dalla direttiva rimpatri (2008/115/CE). Tale direttiva, tuttavia, non fornisce indicazioni dettagliate a riguardo ma si limita a stabilire che *“Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri”*.

La nuova Agenzia potrà, infine, supportare gli Stati nelle attività di ottenimento dei documenti di viaggio da parte delle competenti autorità consolari dei Paesi di origine.

E - L'accesso alle banche dati e l'analisi del rischio

Il nuovo Regolamento ha previsto l'ampliamento del diritto di accesso alle banche dati degli Stati membri ed europee, nell'ambito delle attività di analisi del rischio e di *intelligence* che Frontex svolge. La maggiore facilità di accesso ai *database* è funzionale allo svolgimento di alcuni fra i più importanti compiti di Frontex: l'elaborazione di analisi dei rischi sui flussi migratori nel quadro della gestione integrata delle frontiere e lo sviluppo di sistemi volti alla condivisione delle informazioni sulle migrazioni e sul crimine transfrontaliero, con attenzione alla c.d. interoperatività dei sistemi¹⁹.

¹⁸ Tale norma riguarda la possibilità di ripristinare i controlli di frontiera all'interno dello spazio Schengen in circostanze eccezionali coincidenti con carenze gravi e persistenti nel controllo delle frontiere esterne che mettono a rischio il funzionamento dello spazio stesso;

¹⁹ Il Regolamento che istituisce la nuova Agenzia deve essere letto anche alla luce delle proposte di riforma dei Regolamenti europei sull'accesso alle principali banche dati, come, ad esempio, SIS e SIS II⁸. Anche queste riforme, infatti, vanno nella direzione di permettere alle agenzie europee, tra cui Frontex ed Europol, un maggiore accesso alle banche dati e di promuovere lo scambio di informazioni fra Agenzie nonché fra gli Stati e le Agenzie;

L'art. 9 del Regolamento stabilisce, altresì, il dovere per gli Stati membri di cooperare in buona fede con l'Agenzia nonché prevede espressamente l'obbligo di scambiare con questa le informazioni in proprio possesso. Inoltre, l'art. 10 stabilisce che gli Stati e le autorità nazionali responsabili del controllo dei confini e dei rimpatri devono condividere con l'Agenzia, tempestivamente ed in maniera accurata, tutte le informazioni ritenute necessarie.

Gli Stati hanno infine l'obbligo di fornire all'Agenzia le informazioni riguardanti la loro situazione attuale e le possibili minacce alle frontiere esterne nonché informazioni sui rimpatri (art. 11 del Regolamento).

9. ULTERIORI PROFILI INNOVATIVI

9.1 Utilizzo del sistema Eurodac ai fini del rimpatrio

La novità forse più rilevante introdotta dalla nuova proposta di riforma del Regolamento Eurodac è quella della possibilità di utilizzo dei dati presenti nel database ai fini del rimpatrio di cittadini di Paesi terzi. L'art. 38 del nuovo Regolamento prevede, infatti, che i dati relativi ai richiedenti protezione, a coloro che hanno varcato illegalmente la frontiera e a coloro che sono stati fermati in condizione di soggiorno irregolare nel territorio degli Stati membri possano essere trasferiti o messi a disposizione di un paese terzo, *'se necessario per provare l'identità di cittadini di paesi terzi in vista del rimpatrio'* qualora siano soddisfatte due condizioni:

- il paese terzo accetta di utilizzare i dati limitatamente ai fini per cui sono stati trasmessi e a quanto legittimo per garantire la finalità di cui all'art. 1, par.1, lett.b) (controllo dell'immigrazione illegale verso l'Unione);
- lo Stato membro di origine che ha inserito i dati nel sistema ha dato il suo consenso e l'interessato è informato che i suoi dati potranno essere condivisi con le autorità di un paese terzo.

9.2 Ampliamento dei dati personali rilevati

Il nuovo Regolamento Eurodac prevede un importante ampliamento dei dati personali rilevati. Insieme alle impronte digitali, infatti, verranno rilevati anche il nome, il cognome, l'età, la data di nascita, la cittadinanza, gli estremi dei documenti e l'immagine del volto.

Il nuovo Regolamento prevede un rilevante abbassamento dell'età minima di rilevamento delle impronte, che passa da 14 a 6 anni.

Infine, è previsto un aumento esponenziale del periodo massimo di conservazione dei dati di coloro fermati per attraversamento irregolare della frontiera o per soggiorno irregolare, che passa dai 18 mesi attuali (previsto solo per coloro fermati all'attraversamento irregolare della frontiera) a 5 anni.

9.3 Il meccanismo correttivo di assegnazione previsto dal Regolamento Dublino

La nuova proposta di Regolamento Dublino prevede un meccanismo correttivo di assegnazione che scatta in caso di pressione sproporzionata sul sistema di asilo di uno o più Stati membri. Il nuovo Regolamento prevede, infatti, una sorta di chiave di riferimento (composta per il 50% dal PIL e per il 50% dalla popolazione) per ciascuno Stato membro. Quando il numero di richieste di asilo in uno Stato membro supera del 150% il numero di riferimento assegnato ad ogni Stato viene applicato il meccanismo correttivo che consiste nell'assegnare ad altri Stati membri l'esame delle ulteriori domande presentate.

Tale meccanismo presenta dei motivi di perplessità:

- innanzitutto vengono conteggiate, ai fini del raggiungimento della soglia, tutte le domande per cui lo Stato membro è competente, incluse, le domande esaminate con la procedura di ammissibilità, quelle esaminate con procedure accelerate, i reinsediamenti. Tuttavia, vengono riassegnate soltanto quelle domande di protezione internazionale che abbiano superato i filtri di ammissibilità e di procedure accelerate. In tal modo, pertanto, la competenza per l'esame delle domande sotto il profilo dell'ammissibilità e delle procedure accelerate rimane a carico degli Stati di primo arrivo.
- Inoltre, l'eventuale riassegnazione delle domande, una volta superata la soglia, avviene in modo del tutto casuale: sarà lo Stato membro di riassegnazione ad effettuare l'analisi dei criteri di competenza sulla base del Regolamento Dublino, escluso, ovviamente, il criterio del Paese di primo ingresso. Ben potrebbe accadere, quindi, che il richiedente protezione subisca un doppio spostamento: il primo nello Stato di riassegnazione e il secondo nello Stato membro ritenuto competente in applicazione dei criteri del Regolamento Dublino.
- infine, è consentito agli Stati membri di rifiutare la riassegnazione di richiedente protezione a fronte del versamento di un cd. contributo di solidarietà di € 250000.