



Patto sulla migrazione e l’asilo: verso nuove regole sui rimpatri

Rossana Palladino*

SOMMARIO: 1. Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo e lo sviluppo di un sistema comune europeo di rimpatri. – 2. La proposta di rifusione della direttiva rimpatri. – 2.1. Rischio di fuga, rimpatri volontari e trattenimento. – 2.2. L’obbligo di cooperazione. – 2.3. Il raccordo tra asilo e rimpatrio. In particolare, la nuova procedura di frontiera. – 3. Le ulteriori misure inerenti ai rimpatri: il ruolo guida di Frontex e i “rimpatri sponsorizzati”. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Nell’ambito del “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo” del 23 settembre 2020¹, la Commissione europea rinnova l’obiettivo di una gestione

* Ricercatore t.d. di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Salerno.

Le riflessioni contenute nel presente contributo sono condotte nell’ambito del PRIN 2017 “International Migrations, State, Sovereignty and Human Rights: Open Legal Issues”, Responsabile nazionale Prof.ssa Angela Di Stasi (prot. 20174EH2MR).

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europea e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo, Bruxelles, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final. Oltre a P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l’asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, 5 ottobre 2020, reperibile *online*, sul Nuovo Patto si vedano S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, CEPS Policy Insights, settembre 2020, reperibile *online*; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l’immigrazione e l’asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020, reperibile *online*; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo: “c’è qualcosa di nuovo, anzi di antico”*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020,

dell’immigrazione irregolare più efficiente, in particolare sulla scorta di dati che collocano la misura dell’esecuzione effettiva dei rimpatri ad un terzo rispetto alle decisioni emesse nei confronti di cittadini di paesi terzi in situazione di irregolarità².

Si tratta di un obiettivo che si pone in linea di continuità con i precedenti sforzi della Commissione³, “a legislazione invariata”, atti proprio ad assicurare un maggiore grado di efficacia dei rimpatri, e che ulteriormente prospetta lo sviluppo di un “sistema europeo comune per i rimpatri”. Un sistema che dovrebbe essere fondato sulla combinazione di misure di diversa natura, quali: il rafforzamento delle strutture all’interno dell’Unione europea, la maggiore cooperazione con i paesi terzi in materia di rimpatri e riammissioni, un efficace sostegno operativo attraverso l’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex).

Quale principale strumento su cui poggia lo sviluppo di un sistema europeo comune per i rimpatri, il Nuovo Patto individua la rifusione della cd. direttiva rimpatri (direttiva 2008/115/CE in vigore⁴) che trova la sua base giuridica nell’art. 79, par. 2, lett. c) del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE), che consente all’Unione europea di adottare misure nel settore dell’immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare, compresi l’allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare⁵.

reperibile online; F. MAIANI, A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 ottobre 2020, reperibile online; S. PEERS, *First analysis of the EU’s new asylum proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 settembre 2020, reperibile online; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the ‘New’ Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 settembre 2020, reperibile online.

² V. il Patto, cit., punto 2.5.

³ A seguito dell’Agenda europea sulla migrazione (COM(2015) 240 final), dove emergeva la necessità di aumentare il tasso di esecuzione dei rimpatri, la Commissione ha adottato nel 2017 un Piano d’azione rinnovato sui rimpatri (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Per una politica dei rimpatri più efficace nell’Unione europea – Un piano d’azione rinnovato, Bruxelles, 2.3.2017, COM(2017) 200 final); la Raccomandazione (UE) 2017/432 del 7 marzo 2017, per rendere i rimpatri più efficaci nell’attuazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; un rinnovato Manuale comune sul rimpatrio (Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017, che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell’espletamento dei compiti connessi al rimpatrio, in GUUE L 339 del 19.12.2017).

⁴ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in GUUE L 348 del 24 dicembre 2008.

⁵ Cfr. G. CAGGIANO, *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell’asilo e dell’immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in Id., *Scritti sul diritto europeo dell’immigrazione*, Torino, III ed., 2020, p. 5 ss.

All'uopo, la Commissione mira a ripartire dalla proposta di rifusione della direttiva rimpatri già formulata nel 2018⁶, con l'obiettivo di fare fronte ad alcune problematiche – *inter alia*, la differenziazione tra le pratiche nazionali, l'incoerenza in alcune definizioni e interpretazioni come quelle relative al rischio di fuga e al trattenimento (sui cui *infra* al par. 2.1.) – ritenute strettamente connesse alla scarsa efficacia dei rimpatri.

È, pertanto, alla proposta di rifusione della Commissione del 2018 che si dedicherà particolare attenzione in questo breve scritto, quale “base di partenza” per riflettere sulle modifiche che interesseranno la disciplina dei rimpatri, tenendo altresì conto degli sviluppi dell'*iter* decisionale che avevano, in particolare, visto il Consiglio esprimersi sulla proposta tramite un *Partial General Approach* nel maggio 2019⁷.

2. La direttiva 2008/115/CE attualmente in vigore stabilisce, a livello di Unione europea, un *corpus* di norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel dichiarato “rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo” (art. 1).

Il fulcro della direttiva rimpatri ruota intorno al suo Capo II che fissa le norme da applicarsi per porre fine al soggiorno irregolare dei cittadini di paesi terzi, improntate all'individuazione di una procedura articolata in due fasi, ossa quelle del rimpatrio volontario e dell'allontanamento forzato.

In virtù del forte ancoraggio alla tutela dei diritti fondamentali dei migranti, espresso sia nei *consideranda* sia nell'articolato della direttiva, sono individuate una pluralità di modalità per eseguire l'allontanamento, caratterizzate dalla gradualità crescente nell'uso delle misure coercitive, che vanno dalla partenza volontaria all'accompagnamento coattivo.

Basata sull'allora art. 63, par. 3, lett. b) del Trattato della Comunità europea (TCE) – attuale art. 79, par. 2, lett. c), del TFUE – è noto che la direttiva 2008/115/CE, nell'affrontare aspetti particolarmente delicati e centrali delle politiche migratorie degli Stati membri, abbia consegnato un

⁶ Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione), Bruxelles, 12.9.2018, COM(2018) 634 final.

⁷ Consiglio dell'Unione europea, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast) – Partial general approach, 9620/19, 23.5.2019. In seno alla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Commissione LIBE) del Parlamento europeo, si registrano due progetti di relazione della relatrice Tineke Strik del 21.2.2020 e del 28.9.2020. Il Comitato economico e sociale europeo ha espresso un parere nel gennaio del 2019 (2019/C 159/08, in GUUE C 159 del 10.5.2019).

testo “di compromesso”⁸, foriero di critiche, anche piuttosto aspre, incentratesi sulla effettiva capacità dello strumento giuridico adottato di porsi quale giusto punto di equilibrio tra le logiche statuali e la tutela dei diritti fondamentali e della dignità dei migranti⁹.

È nella stessa ottica della tenuta di siffatto equilibrio che si possono qui svolgere alcune considerazioni in ordine alla rifusione della direttiva rimpatri¹⁰, limitatamente alle principali novità che si intendono apprestare, alla luce delle priorità individuate dalla Commissione europea, in specie: - la necessità di stabilire una nuova procedura di frontiera per il rapido rimpatrio dei richiedenti protezione internazionale la cui domanda è stata respinta in esito a una procedura di asilo alla frontiera; - fissare norme più chiare e più efficaci sull’adozione delle decisioni di rimpatrio e sui ricorsi avverso tali decisioni; - elaborare un chiaro quadro di cooperazione tra i migranti irregolari e le autorità nazionali competenti, razionalizzare le norme sulla concessione di un periodo per la partenza volontaria e stabilire un quadro per la

⁸ Nell’amplissima letteratura sul tema, tra le opere più recenti si vedano I. MAJCHER, *The European Union Returns Directive and its Compatibility with International Human Rights*, Leiden-Boston, 2019; M. MORARU, G. CORNELISSE, P. DE BRUYCKER (eds.), *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, Oxford, 2020; F. SPITALERI, *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, Torino, 2017. V. anche A. BALDACCINI, *The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 1, 2009, pp. 1-17; A. LIGUORI, *La direttiva rimpatri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2011, pp. 135-154; M. BORRACCETTI, *Il rimpatrio di cittadini irregolari: armonizzazione (blanda) con attenzione (scarsa) ai diritti delle persone*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2010, pp. 17-41; F. ZORZI GIUSTINIANI, *Direttiva rimpatri e politica comunitaria in materia di immigrazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2009, pp. 671-675; C. FAVILLI, *La direttiva rimpatri ovvero la mancata armonizzazione dell’espulsione dei cittadini di paesi terzi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009, n. 2, pp. 1-10; F. KAUFF-GAZIN, *La directive «retour»: une victoire du réalisme ou du tout-répressif?*, in *Europe*, 2009, n. 2, pp. 3-6; M. LE BARBIER-LE BRIS, *La politique de retour de l’Union Européenne*, in S. LECLERC (sous la direction), *Europe(s), droit(s) et migrant irrégulier*, Bruxelles, 2012; F. LUTZ, S. MANANASHVILI, *Return Directive 2008/115/EC*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, II ed., München, 2016, pp. 658 ss.; K. ZWANN (ed.), *The Returns Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Nijmegen, 2011; F. MAIANI, *Directive de la honte ou instrument de progrès? Avancées, régressions et statu quo en droit des étrangers sous l’influence de la Directive sur le retour*, in *Annuaire suisse de droit européen*, 2008/2009.

⁹ La giurisprudenza della Corte di giustizia è stata talora decisiva nel far emergere l’obiettivo di una gestione efficace dei rimpatri nel rispetto della dignità dei migranti nonché dei diritti fondamentali loro riconosciuti, come nel celeberrimo caso *El Dridi* (sentenza del 28 aprile 2011, *Hassen El Dridi*, causa C-61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:268). Limitatamente ai contributi più recenti sul tema, v. G. CELLAMARE, *Dignità umana e trattamento degli stranieri irregolari in attesa di rimpatrio nel Diritto dell’Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 1-9, reperibile online.

¹⁰ Sulla quale si vedano J. KILPATRICK, *The revised Return Directive: a dangerous attempt to step up deportations by restricting rights*, Statewatch Analysis, settembre 2019, reperibile online; E. PISTOIA, *Rafforzamento della politica dei rimpatri e uso più esteso della detenzione*, in *Diritto pubblico*, 2020, n. 1, pp. 117-139.

concessione di assistenza finanziaria, materiale e in natura ai migranti irregolari disposti a rimpatriare volontariamente; - predisporre strumenti più efficaci per gestire e agevolare il trattamento amministrativo dei rimpatri, lo scambio di informazioni tra le autorità competenti e l'esecuzione dei rimpatri, allo scopo di scoraggiare la migrazione illegale; - garantire coerenza e sinergie con le procedure di asilo; - permettere un uso più efficace del trattenimento per sostenere l'esecuzione dei rimpatri.

2.1. Nel contesto della rifusione della direttiva rimpatri uno degli elementi più significativi di novità è rappresentato dalla definizione del rischio di fuga, che trova duplice riflesso sulla disciplina dei rimpatri volontari e sull'istituto del trattenimento, nei termini che ora si andranno ad analizzare.

La direttiva attualmente in vigore qualifica il "rischio di fuga" quale "la sussistenza in un caso individuale di motivi basati su criteri obiettivi definiti dalla legge per ritenere che un cittadino di un paese terzo oggetto di una procedura di rimpatrio possa tentare la fuga" (art. 3, punto 7), attraverso una definizione "aperta", che lascia ampio margine di discrezionalità alle legislazioni nazionali nella fissazione di "criteri obiettivi". L'individuazione di criteri obiettivi a livello di Unione europea può essere, pertanto, letta quale elemento atto ad evitare applicazioni ed interpretazioni differenziate del rischio di fuga.

Tuttavia, la fissazione di tali criteri a livello europeo conduce ad una elencazione – peraltro non esaustiva e dunque ulteriormente integrabile da parte degli Stati membri – che ricomprende una varietà estesa di ipotesi dall'ampia formulazione, suscettibili di comprimere eccessivamente il rimpatrio volontario e di estendere il trattenimento.

In tal senso, spiccano tra le 14 ipotesi previste nell'elencazione di cui all'art. 6 della proposta di refusione: la "mancanza di documenti che comprovino l'identità", la "mancanza di domicilio, di fissa dimora o di un indirizzo affidabile", la "mancanza di risorse finanziarie" nonché l'"ingresso irregolare nel territorio degli Stati membri".

L'elencazione appare, allora, stridere con l'impianto della direttiva basato sulla gradazione degli strumenti di coercizione, determinando una applicazione meno ampia della partenza volontaria, interessata nel suo complesso da modifiche atte a ridurre la portata. Può farsi riferimento, in primo luogo, all'eliminazione del periodo minimo di 7 giorni per la partenza volontaria, per cui potrebbero essere concessi periodi molto brevi e inadeguati a consentire effettivamente la partenza volontaria. In secondo luogo, può prendersi in considerazione l'obbligo – in sostituzione dell'attuale facoltà per gli Stati membri dell'UE – di non concedere la partenza volontaria nelle tre

ipotesi previste dal par. 4 dell'art. 9, tra cui il rischio di fuga¹¹ determinato in conformità all'art. 6 analizzato.

Come anticipato, la nozione ampia di rischio di fuga incide anche sul trattenimento ai fini dell'allontanamento che, ai sensi dell'attuale art. 15 (rinumerato nella proposta di rifusione art. 18) può "in particolare" essere disposto quando sussiste un rischio di fuga.

In quanto misura incidente sulla libertà personale degli stranieri, il trattenimento dovrebbe essere disposto solo come *ultima ratio*, ossia solo laddove misure alternative meno invasive non siano efficaci. La declinazione così ampia del rischio di fuga pare mal conciliarsi con siffatto principio, rischiando di condurre all'utilizzo del trattenimento quale misura generalizzata e diffusa¹².

Al fine di una corretta applicazione del rischio di fuga quale criterio atto ad applicare il trattenimento, preme sottolineare che tali elementi dovrebbero essere considerati come "indicativi" e di per sé non determinanti, dovendosi ritenere esclusa qualunque forma di automatismo tra la sussistenza degli elementi stessi e il ricorso al trattenimento. A tal proposito, si evidenzia il conforto che, al dato normativo, è offerto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, dalla quale si evince ogni valutazione inerente alla sussistenza del rischio di fuga deve fondarsi su un esame individuale della fattispecie in cui è coinvolto l'interessato¹³. Alla luce di siffatti principi dovrebbe, dunque, considerarsi non legittimo che le autorità nazionali procedano in maniera meccanica al trattenimento di coloro che presentino documenti falsi, attesa la necessità di una valutazione generale della situazione, caso per caso, che tenga conto prima di tutto di elementi quali l'età e la condizione di salute dei cittadini di paesi terzi interessati.

Su tale linea, nel testo di rifusione (art. 6, par. 2) viene precisato che la sussistenza di un rischio di fuga è determinata sulla base di una valutazione complessiva delle circostanze specifiche del caso individuale. Purtuttavia si presume, fino a prova contraria, un rischio di fuga in alcune ipotesi¹⁴.

¹¹ Oltre all'ipotesi in cui la domanda di soggiorno regolare è stata respinta, in quanto manifestamente infondata o fraudolenta, e all'ipotesi in cui il cittadino di paese terzo costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale.

¹² Il diritto alla libertà e alla sicurezza è sancito nell'art. 5 della CEDU e nel corrispondente art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Sull'ammissibilità del trattenimento e sulla sua incidenza sui diritti garantiti dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali, sia consentito rinviare a R. PALLADINO, *La detenzione dei migranti. Regime europeo, competenze statali e diritti umani*, Napoli, 2018.

¹³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 6 dicembre 2012, *Md Sagor*, causa C-430/11, ECLI:EU:C:2012:777, punto 41.

¹⁴ Segnatamente quelle previste dall'art. 6, lett. m (uso di documenti d'identità falsi o contraffatti, distruzione o eliminazione di documenti esistenti, ovvero rifiuto di fornire le impronte digitali come richiesto dal diritto dell'Unione o nazionale); lett. n (opposizione

Si segnala una variazione nel *Partial General Approach* del Consiglio, che non considera queste ipotesi di presunzione come obbligatorie ma facoltative, tuttavia proponendo un ampliamento dell'elenco, ricomprendendo anche l'ingresso irregolare. Il che non è perfettamente in linea con la stessa direttiva rimpatri che, al considerando n. 6, afferma che le decisioni dovrebbero essere adottate caso per caso e tenendo conto di criteri obiettivi, "non limitandosi quindi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare"¹⁵.

L'art. 18, par. 1, lett. c) della proposta di refusione introduce un nuovo motivo per la detenzione, ossia quello del pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica. Si tratta di un motivo non previsto nel testo attualmente in vigore¹⁶ e invece previsto nella direttiva accoglienza, in cui trova disciplina il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale¹⁷.

Il ricorso al trattenimento si amplia, dunque, anche attraverso al riferimento ad un concetto, quello dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, che non trova definizione univoca all'interno della direttiva. Sono, infatti, gli Stati a determinare le esigenze di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, in relazione alle variabili esigenze nazionali. L'ampio margine di discrezionalità lasciato alle autorità degli Stati membri ha trovato valorizzazione anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia, laddove si sottolinea che non ogni riferimento, da parte del legislatore dell'Unione, alla nozione di "minaccia per l'ordine pubblico" deve necessariamente essere inteso nel senso che esso rinvia esclusivamente a un comportamento individuale che rappresenta una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società dello Stato membro interessato¹⁸. È tuttavia fondamentale contestualizzare il trattenimento come eccezionale compressione della libertà personale e quindi intendere le esigenze di ordine pubblico e di sicurezza nazionale in senso restrittivo.

violenta o fraudolenta all'operazione di rimpatrio); lett. o (inadempimento di una misura diretta a evitare il rischio di fuga) e lett. p (inosservanza di un divieto d'ingresso in vigore).

¹⁵ Cfr. anche sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2014, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, causa C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320, punto 40.

¹⁶ Come acclarato anche dalla Corte di giustizia dell'UE nella sentenza del 30 novembre 2009, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, causa C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741.

¹⁷ All'art. 8, par. 3, lett. e) della direttiva 2013/33/UE (Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, in GUUE L 180 del 29.6.2013). Si sottolinea che la Corte di giustizia (sentenza del 15 febbraio 2016, *J.N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa C-601/15) ha valutato tale previsione come conforme ai diritti fondamentali, in particolare rispetto al parametro rappresentato dall'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in rapporto all'art. 5 della CEDU.

¹⁸ Cfr., con riferimento all'art. 6, par. 1, del Codice frontiere Schengen, la sentenza della Corte di giustizia del 12 dicembre 2019, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. E.P.*, causa C-380/18, ECLI:EU:C:2019:1071, punto 31.

All'uopo può richiamarsi nuovamente l'insegnamento della Corte di giustizia secondo cui la portata delle esigenze di ordine pubblico e sicurezza nazionale "non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione"¹⁹.

Infine, sempre in tema di trattenimento, il par. 5 dell'art. 18 della proposta di rifusione della direttiva rimpatri, prevede l'inserimento di un "periodo minimo di trattenimento" (non inferiore a 3 mesi), al fine di avere sufficiente tempo per completare le procedure di rimpatrio. Anche tale previsione solleva alcune criticità, specie considerando che nell'ottica di una misura privativa della libertà personale, quest'ultima dovrebbe avere la durata minore possibile. La previsione, che è posta in termini di obbligatorietà, potrebbe trovare deroga solo con riferimento ai minori, in linea con gli emendamenti del Consiglio rilevabili nel suo *Partial General Approach*.

2.2. Nella proposta di rifusione della direttiva rimpatri della Commissione del 2018, al fine di rafforzare l'efficacia delle procedure di rimpatrio, viene introdotto uno specifico obbligo di cooperazione, con lo scopo di stabilire chiare responsabilità in capo ai cittadini di paesi terzi in situazione di irregolarità. Secondo l'art. 7 della proposta di rifusione, gli Stati sono tenuti ad imporre ai cittadini di paesi terzi l'obbligo di cooperare con le autorità competenti in tutte le fasi della procedura di rimpatrio.

La previsione individua una pluralità di doveri che incombono in capo ai cittadini di paesi terzi, in specie: il dovere di fornire tutti gli elementi necessari a stabilire o verificare l'identità; il dovere di fornire informazioni sui paesi terzi attraversati; il dovere di rimanere presenti e a disposizione durante l'intero corso delle procedure; nonché il dovere di presentare richiesta alle autorità competenti dei paesi terzi al fine di ottenere un documento di viaggio valido.

Dall'analisi del *Partial General Approach* del Consiglio, emergono ulteriori elementi che possono essere letti nel senso di un inasprimento dell'obbligo di cooperazione. Si fa riferimento, in particolare, al dovere del cittadino di paese terzo di fornire i dati biometrici, oltre che un indirizzo affidabile, nonché tutte le informazioni e le dichiarazioni necessarie per ottenere un documento di viaggio valido.

L'enumerazione di siffatti doveri rileva evidentemente quanto alle conseguenze in caso di loro mancato rispetto. In primo luogo, il cittadino di paese terzo che viene meno agli obblighi di cooperazione non può godere della

¹⁹ Così la sentenza della Corte di giustizia dell'11 giugno 2015, causa C-554/13, *Z.Zh. c. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie e Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie c. I.O.*

concessione di misure di assistenza, che comprendono il sostegno alla reintegrazione nel paese terzo di rimpatrio, così come previste dall'art. 14 della proposta di refusione.

In secondo luogo, il mancato rispetto dell'obbligo di cooperazione produce conseguenze in relazione al rimpatrio volontario e al trattenimento: infatti, l'inosservanza dell'obbligo di cooperare con le autorità competenti va ad integrare una delle ipotesi di "rischio di fuga" (in specie, prevista dall'art. 6, lett. j della proposta di refusione). Si sottolinea che si tratta di una delle ipotesi che – stando alla posizione del Consiglio espressa nel *Partial General Approach* – va ad integrare una presunzione di rischio di fuga, generando le conseguenze e criticità che sono state già oggetto di analisi *supra* al par. 2.1.

2.3. Muovendo dalla considerazione che la gran parte delle decisioni di rimpatrio sono determinate dalla situazione di irregolarità in cui vengono a versare richiedenti protezione internazionale a seguito del rigetto della relativa domanda di protezione, nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è messa in più momenti in luce la necessità di un maggiore raccordo tra la disciplina dell'asilo e quella del rimpatrio.

Siffatta ottica concorda con alcune modifiche proposte dalla Commissione nella proposta di rifusione della direttiva rimpatri del 2018. Innanzitutto, con l'art. 8, par. 6, della proposta che prescrive agli Stati membri di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti del cittadino di un Paese terzo immediatamente dopo l'adozione della decisione che pone fine al soggiorno regolare, in specie alla decisione di rigetto dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi di quello che sarà il nuovo regolamento qualifiche.

Tale raccordo produce, poi, riflessi sotto il profilo procedurale, conducendo complessivamente ad una compressione delle garanzie procedurali. Infatti, qualora la decisione di rimpatrio sia basata su una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale che sia stata già oggetto di un riesame giudiziario effettivo (in conformità alle previsioni che saranno dettate dal futuro regolamento procedure²⁰), è concesso il diritto di ricorso avverso la decisione di rimpatrio limitatamente ad un solo grado di giudizio²¹. Inoltre, è previsto un periodo non superiore a 5 giorni (art. 16, par.

²⁰ Che andrà a sostituirsi alla direttiva attualmente in vigore: direttiva 2013/32/UE del parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), in GUUE L 180 del 29.6.2013.

²¹ Cfr. dell'art. 16, par. 1, secondo periodo aggiunto dalla proposta di rifusione. Sul punto, nel progetto di relazione della relatrice Tineke Strik in seno alla Commissione LIBE (cit. *sub* nota

4 della proposta di refusione), per poter presentare ricorso avverso la decisione di rimpatrio se tale decisione è conseguenza della decisione definitiva di rigetto di una domanda di protezione internazionale. Si tratta di un periodo brevissimo che non appare “materialmente sufficiente per la preparazione di un ricorso giurisdizionale efficace”²².

Improntata alla rapidità è anche un’apposita procedura che è prefigurata nella Nuovo Patto e di cui vi è già traccia nella proposta di rifusione della direttiva rimpatri del 2018. Quale esito della procedura di accertamento pre-ingresso, nel Nuovo Patto (punto 2.1.) è illustrata una “procedura di frontiera fluida” che comprende gli accertamenti preliminari all’ingresso (screening che si applica a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano la frontiera esterna senza autorizzazione), una procedura di asilo e, se del caso, una procedura di rimpatrio rapido, combinando in tal modo processi attualmente distinti. Sul piano normativo, la disciplina sarà affidata ad un regolamento che introduce lo screening (proposta del 23 settembre)²³ e a delle norme sulle procedure di asilo e di rimpatrio alle frontiere riunite in un unico strumento legislativo.

Quanto alle modifiche che dovrebbero interessare la direttiva rimpatri, può prendersi in considerazione la “procedura di frontiera” disciplinata nell’art. 22 della proposta di refusione del 2018. Essa, appunto, impone agli Stati membri di stabilire procedure di rimpatrio applicabili ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare soggetti a un obbligo di rimpatrio in seguito alla decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale.

Nel caso delle procedure di frontiera, “di regola” il periodo per la partenza volontaria non è concesso, salva l’ipotesi in cui i cittadini di paesi terzi siano in possesso di un documento di viaggio valido e rispettino l’obbligo di cooperare con le autorità degli Stati membri²⁴. Inoltre gli Stati possono prolungare il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale la cui

6) si evidenzia l’incompatibilità di tale previsione con il principio dell’autonomia procedurale degli Stati membri dell’UE.

²² In questi termini, valutando in linea di principio la sufficienza di un termine di ricorso di quindici giorni per procedimenti abbreviati, si è espressa la Corte di giustizia nella sentenza del 28 luglio 2011, *Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l’Emploi et de l’Immigration*, causa C-69/10, ECLI:EU:C:2011:524, punto 66.

²³ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, Brussels, 23.9.2020, COM(2020) 612 final. Si veda il contributo di G. CAGGIANO in questo *Focus*.

²⁴ In tal caso, gli Stati membri sono tenuti a concedere il periodo per la partenza volontaria, secondo la proposta della Commissione, mentre hanno la facoltà di farlo secondo gli emendamenti proposti nel *Partial General Approach* del Consiglio.

domanda sia stata respinta, purché fossero già trattenuti ai sensi della direttiva accoglienza (art. 22, par. 7, della proposta di refusione).

Sotto il profilo procedurale, gli Stati membri concedono un periodo molto breve – non superiore a 48 ore (nella proposta della Commissione) oppure compreso tra 48 ore ed una settimana (nella versione proposta dal Consiglio nel *Partial General Approach*) – per presentare ricorso avverso le decisioni di rimpatrio basate sulla decisione definitiva di rigetto di una domanda di protezione internazionale alla frontiera o in zone di transito degli Stati membri.

Il ricorso non produce generalmente effetto sospensivo sull'esecuzione della decisione di rimpatrio (art. 22, par. 6, proposta della Commissione) salvo se sussista un rischio di violazione del principio di *non refoulement* e subordinatamente al realizzarsi di alcune condizioni, ossia; se, dopo la decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale, sono emersi, o sono stati adottati dal cittadino di paese terzo, elementi o risultanze nuove che modifichino sostanzialmente le circostanze specifiche del caso individuale; oppure se la decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale non è stata oggetto di un riesame giudiziario effettivo.

Nel loro complesso, in nome della speditezza e della rapidità, anche l'introduzione della procedura di frontiera sembra porsi quale elemento di sbilanciamento dell'impianto sotteso alla direttiva, comportando l'elisione della partenza volontaria e l'ampliamento dell'ambito di applicazione di misure privative della libertà personale. Inoltre, le previsioni che si intendono introdurre paiono comportare una compressione delle garanzie procedurali, rischiando di compromettere l'accesso ad un ricorso effettivo, che trova tutela nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE²⁵.

3. Oltre alla modifica della direttiva rimpatri, anche il rafforzamento di strumenti operativi, cui si intende qui accennare, concorre alla realizzazione di un sistema comune europeo dei rimpatri.

In primis tra gli strumenti individuati, vi è la valorizzazione del ruolo di Frontex, che si pone in linea con il rafforzamento del suo mandato avvenuto

²⁵ Criticità in tal senso sono evidenziate dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA) nell'opinione resa nel gennaio 2019 (FRA Opinion – 1/2019, *The recast Return Directive and its fundamental rights implications*, Vienna, 10 January 2019, spec. p. 32). Sull'importanza delle garanzie procedurali in questo tipo di procedura v. anche UNHCR, *EU Pact on Migration and Asylum – Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union*, 15 ottobre 2020.

ad opera del regolamento del 2019²⁶, inteso ad assicurare sostegno tecnico ed operativo agli Stati membri nelle operazioni di rimpatrio.

L’Agenzia dovrebbe divenire il braccio operativo della politica di rimpatrio dell’Unione europea, anche attraverso la nomina di un vicedirettore esecutivo appositamente dedicato e incorporando nel proprio consiglio di amministrazione maggiori competenze in materia di rimpatrio.

Inoltre, è prevista la nomina, da parte della Commissione, di una nuova figura: un “Coordinatore dei rimpatri” che dovrebbe essere coadiuvato da una nuova rete ad alto livello per i rimpatri. Al Coordinatore sarà assegnato il compito di fornire assistenza tecnica per riunire i vari aspetti della politica di rimpatrio dell’UE, basandosi sulle esperienze positive degli Stati membri nella gestione dei rimpatri e agevolando un’attuazione fluida e interconnessa del processo di rimpatrio.

Ulteriore forma di sostegno è quella interstatale. Può con ciò riferirsi alla prospettazione dei cd. “rimpatri sponsorizzati”. Partendo da un approccio integrato alla politica in materia di migrazione e asilo, si mira a garantire un’equa ripartizione delle responsabilità (art. 80 TFUE) non solo con riferimento all’asilo ma anche con riferimento ai rimpatri, per cui gli Stati membri dell’UE forniscono ad uno Stato membro “sotto pressione” il sostegno necessario per rimpatriare rapidamente i cittadini di paesi terzi in situazione di irregolarità.

La proposta di regolamento sulla gestione dell’asilo e dell’immigrazione²⁷ prevede concretamente siffatti rimpatri sponsorizzati²⁸, facendoli rientrare nelle forme di solidarietà previste dall’art. 45 (par. 1, lett. b). Più nel dettaglio, l’art. 55 configura in capo agli Stati membri la facoltà di sponsorizzare i rimpatri, quale misura alternativa alla ricollocazione, adottando misure (previste nello specifico dal par. 4 dell’art. 55) per effettuare il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi agendo in stretto coordinamento con lo Stato membro beneficiario. È anche previsto un termine di 8 mesi entro cui i cittadini di Paesi terzi raggiunti da una decisione di rimpatrio debbano essere effettivamente allontanati; spirato tale termine, lo Stato membro che fornisce il sostegno al rimpatrio trasferisce le persone interessate sul proprio territorio.

²⁶ Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, in GUUE L 2915 del 14 novembre 2019.

²⁷ Proposta di regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione, Brussels, 23.9.2020, COM(2020) 610 final.

²⁸ Oltre a meccanismi di cooperazione con i Paesi terzi – sui quali si veda il contributo di S. AMADEO e F. SPITALERI, in questo *Focus* – in maniera complementare all’art. 25 bis del Codice Visa (Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti, così come modificato dal Regolamento (UE) 2019/1155 del 20 giugno 2019).

4. Dalla complessiva lettura del Nuovo Patto, l'obiettivo del rafforzamento dell'efficacia dei rimpatri mostra un carattere prioritario e "trasversale" rispetto a tutti gli ambiti tematici affrontati. Da una parte, per il raggiungimento di tale obiettivo, la Commissione intende accordare un rilievo "fondamentale" alla promozione del rimpatrio volontario²⁹. Di questa linea può trovarsi già traccia nella proposta di rifusione della direttiva rimpatri della Commissione del 2018 che prevede l'istituzione di programmi, demandati agli Stati membri, volti a sostenere (anche in termini di sostegno alla reintegrazione) il rimpatrio volontario dei cittadini di paesi terzi in situazione di irregolarità (art. 14 della proposta della Commissione).

Dall'altra parte, analizzando la proposta di rifusione del 2018, emerge che numerose modifiche al testo attualmente in vigore si dirigono nel verso della compressione della partenza volontaria. Si può in ciò evidenziare un'incrinatura dell'impianto della disciplina dei rimpatri e del principio di proporzionalità che, nell'insegnamento della Corte di giustizia, deve essere garantito nel corso di tutte le fasi della procedura di rimpatrio e a cui è, appunto, ricollegata la concessione di un periodo per la partenza volontaria³⁰. Più in generale, la compressione riguarda anche il corredo di "garanzie giuridiche comuni" atte ad assicurare un giusto equilibrio tra efficacia della politica di rimpatrio e tutela dei diritti fondamentali e della dignità dei cittadini di paesi terzi soggetti a rimpatri. Esemplificative sono le modifiche analizzate nei paragrafi precedenti che tendenzialmente conducono ad un'applicazione generalizzata delle misure privative della libertà personale, nonché quelle che limitano le garanzie procedurali anche nell'ambito della nuova procedura di frontiera.

Se la proposta di rifusione del 2018 rappresenta, come si è detto, la "base di partenza" per la riscrittura delle nuove regole sui rimpatri, un riequilibrio delle diverse istanze sottese alla disciplina europea potrebbe trovare spazio in seno al Parlamento europeo, nella condivisione del potere legislativo con il Consiglio. Una linea di maggiore garanzia dei diritti dei cittadini di paesi terzi soggetti alla procedura di rimpatrio è emersa, d'altro canto, in seno alla Commissione LIBE, in particolar nel progetto di Relazione del febbraio 2020³¹. Condivisibile è, ad esempio, l'emendamento volto alla soppressione dell'art. 6 della proposta di refusione, in considerazione del lungo elenco e dell'ampia formulazione delle ipotesi che integrano il "rischio di fuga", talora

²⁹ Cfr. comunicazione della Commissione, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., punto 2.5.

³⁰ Cfr. sentenza *El Dridi*, cit., punto 41 e sentenza *Zh. e O.*, cit., punto 49.

³¹ Cit. *sub* nota 6.

integranti una presunzione di sussistenza del rischio stesso. Auspicabile è anche una modifica dell'art. 7 della proposta di rifusione (obbligo di cooperazione) che, sposando il principio della reciproca cooperazione tra rimpatriando e autorità preposte al rimpatrio, potrebbe contemplare gli obblighi di informazione degli Stati membri in ordine a tutte le fasi della procedura, ricomprendendo anche il diritto ad essere ascoltato, così come previsto dalla Corte di giustizia³².

Infine, un reale riequilibrio delle istanze di efficacia e quelle di tutela dei diritti dei rimpatriandi discenderebbe dalla più compiuta disciplina, a livello europeo, del trattenimento dei migranti – che all'epoca dell'adozione della direttiva 2008/115/CE le valse l'appellativo di “direttiva della vergogna” – e specialmente delle misure alternative meno coercitive. Una più precisa definizione di queste ultime, così come l'introduzione di un attento scrutinio in ordine alla loro prioritaria applicazione, varrebbe infatti a circoscrivere il ricorso ad una misura limitativa della libertà personale sancita nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 6) e subordinata al rispetto dei principi di necessità e di proporzionalità (art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali).

³² Si veda la sentenza dell'11 dicembre 2014, *Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, causa C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431.

ABSTRACT

New Pact on Migration and Asylum: towards new rules on returns

With the “New Pact on Migration and Asylum” of 23 September 2020, the European Commission renewed the objective of a more efficient management of irregular immigration, aiming at the development of a common European system for returns. The main measure consists in amending the Return Directive (Directive 2008/115/EC), in order to address some issues considered strictly related to the low effectiveness of returns. Therefore, this paper pays particular attention to the Commission’s 2018 proposal amending the Return Directive, as a “starting point” to assess the new rules on returns, as well as their right balance between the objective of strengthening the effectiveness of returns and the protection of the fundamental rights and dignity of migrants.

Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri

Con il “Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo” del 23 settembre 2020, la Commissione europea ha rinnovato l'obiettivo di una gestione dell'immigrazione irregolare più efficiente, mirando allo sviluppo di un sistema europeo comune per i rimpatri. La principale misura è rappresentata dalla rifusione della direttiva rimpatri (direttiva 2008/115/CE), con l'obiettivo di fare fronte ad alcune problematiche ritenute strettamente connesse alla scarsa efficacia dei rimpatri. Questo scritto, pertanto, dedica particolare attenzione alla proposta di rifusione della Commissione del 2018, quale “base di partenza” per riflettere sulle modifiche che interesseranno la disciplina dei rimpatri e sulla effettiva capacità di porsi quale giusto punto di equilibrio tra l'obiettivo di rafforzamento dell'efficacia dei rimpatri e la tutela dei diritti fondamentali e della dignità dei migranti.