



Bruxelles, 23.9.2020
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Proposta modificata di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga
la direttiva 2013/32/UE**

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Contesto e motivi della proposta

Nel settembre 2019 la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha annunciato un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, che comprende un approccio globale alle frontiere esterne, ai sistemi di asilo e di rimpatrio, allo spazio Schengen di libera circolazione e alla dimensione esterna.

La comunicazione su un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, presentata insieme a una serie di proposte legislative, compresa la presente proposta che modifica la proposta del 2016 di rifusione del regolamento sulla procedura di asilo, segna un nuovo inizio in materia di migrazione. L'obiettivo è introdurre un ampio quadro, basato su un approccio globale alla gestione della migrazione, che promuova la fiducia reciproca fra gli Stati membri. Sulla base dei principi generali di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità il nuovo patto promuove un processo integrato di elaborazione strategica che riunisca le politiche riguardanti i settori dell'asilo, della migrazione, del rimpatrio, della protezione delle frontiere esterne e delle relazioni con i principali paesi terzi.

Le sfide della gestione della migrazione, comprese quelle relative agli arrivi irregolari e al rimpatrio, non dovrebbero essere affrontate dai singoli Stati membri, bensì dall'UE nel suo insieme. È necessario un quadro europeo che permetta di gestire l'interdipendenza tra le politiche e le decisioni degli Stati membri. Tale quadro deve tener conto della costante evoluzione delle realtà migratorie, che ha portato a una maggior complessità e a un'accresciuta necessità di coordinamento. Sebbene dal 2015 il numero degli arrivi irregolari nell'Unione sia diminuito drasticamente del 92 %, permangono una serie di problemi strutturali che mettono a dura prova i sistemi di asilo, accoglienza e rimpatrio degli Stati membri, tra cui una percentuale crescente di richiedenti protezione internazionale che difficilmente riceveranno protezione nell'UE, con un conseguente aumento degli oneri amministrativi e ritardi nella concessione della protezione a coloro che ne hanno realmente bisogno, e il fenomeno persistente degli spostamenti successivi dei migranti all'interno dell'UE. Va inoltre preso atto delle difficoltà incontrate dalle autorità degli Stati membri per garantire la sicurezza dei richiedenti e del loro stesso personale nell'affrontare la crisi connessa alla pandemia di COVID-19.

Se dal 2015 il numero degli arrivi irregolari è diminuito, la percentuale di migranti provenienti da paesi con tassi di riconoscimento inferiori al 20 % è invece passata, tra il 2015 e il 2018, dal 13 % al 55 %. Al tempo stesso si è anche riscontrata una quota crescente di casi complessi, il cui esame comporta una maggior dispendio di risorse, in quanto gli arrivi di cittadini di paesi terzi con chiare esigenze di protezione internazionale nel periodo 2015-2016 sono stati in parte sostituiti da arrivi misti di persone con tassi di riconoscimento più eterogenei. Inoltre, nonostante il calo degli arrivi irregolari a livello dell'UE, il numero delle domande di protezione internazionale ha continuato a crescere, quadruplicando rispetto al numero degli arrivi. Questa tendenza sta ad indicare che la presentazione della domanda non viene fatta dal richiedente nel primo Stato membro di arrivo, che vi sono domande multiple di protezione internazionale all'interno dell'UE e che è necessario riformare l'attuale sistema Dublino. Nel 2019, infine, metà di tutte le persone arrivate irregolarmente via mare sono state sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, il che ha messo particolarmente sotto pressione alcuni Stati membri esclusivamente a causa della loro posizione geografica.

L'aumento della percentuale di richiedenti asilo che difficilmente riceveranno protezione internazionale nell'UE comporta un onere maggiore in relazione non solo al trattamento delle domande di asilo in generale, ma anche al rimpatrio dei migranti che non necessitano di protezione internazionale. I 370 000 cittadini di paesi terzi che in media ogni anno si vedono respingere la domanda di protezione internazionale devono essere necessariamente inseriti nella procedura di rimpatrio, che rappresenta circa l'80 % del numero totale delle decisioni di rimpatrio emesse ogni anno. È quindi necessario concatenare senza soluzione di continuità le procedure di asilo e quelle di rimpatrio così da aumentare l'efficienza e la coerenza complessive del sistema di asilo e migrazione. I migranti irregolari che non hanno bisogno di protezione o che non intendono chiedere la protezione internazionale dovrebbero essere rapidamente inseriti nella procedura di rimpatrio. Occorre colmare le lacune procedurali esistenti, quali l'emissione di decisioni in materia di asilo e rimpatrio in atti separati, il ritardo nell'emettere la decisione di rimpatrio, mezzi di ricorso distinti, il rinvio delle procedure da parte dei richiedenti al solo scopo di tentare di ostacolare il loro rimpatrio dall'Unione, l'uso improprio della protezione fornita dal sistema di asilo e la possibilità di autorizzare i richiedenti a rimanere nel territorio degli Stati membri durante il secondo o ulteriore grado d'impugnazione.

È altrettanto importante adoperarsi per un sistema di rimpatrio più europeo. Nel 2018 la Commissione ha presentato una proposta di rifusione della direttiva rimpatri per migliorare la gestione e l'efficacia dei rimpatri. La proposta intende prevenire e ridurre il pericolo di fughe e gli spostamenti non autorizzati, rafforzare i collegamenti con le procedure di asilo, incentivare il ricorso a programmi di rimpatrio volontario assistito e migliorare il monitoraggio e l'attuazione con il sostegno dei sistemi nazionali di gestione dei casi. Al di là delle questioni procedurali contemplate dalla presente proposta di regolamento e dalla proposta di rifusione della direttiva rimpatri, un sistema di rimpatrio più europeo richiede la piena attuazione del regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea, con Frontex che agisca da braccio operativo dell'UE per i rimpatri, accompagnata da uno strumento operativo generale per migliorare la gestione dei casi di rimpatrio, da una strategia sostenibile di rimpatrio e reinserimento, da un dialogo con i paesi terzi sulle riammissioni e da una cooperazione strutturata ad alto livello guidata da un coordinatore dell'UE per i rimpatri.

Analogamente, l'attuale sistema di gestione della migrazione continua a gravare pesantemente sugli Stati membri di primo arrivo, oltre che sui sistemi di asilo di altri Stati membri a causa degli spostamenti non autorizzati. Il sistema vigente non è sufficientemente efficace per far fronte a queste realtà. Ad oggi, in particolare, non esistono né un meccanismo di solidarietà efficace né norme chiare per scoraggiare e affrontare il problema degli spostamenti non autorizzati.

Il nuovo patto si basa sulle proposte della Commissione del 2016 e del 2018 miranti a riformare il sistema europeo comune di asilo, aggiungendo nuovi elementi supplementari che garantiscono l'equilibrio necessario per un quadro comune che metta insieme tutti gli aspetti della politica in materia di asilo e migrazione.

La presente proposta di modifica della proposta di regolamento sulla procedura di asilo del 2016¹, unitamente a una nuova proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della

¹ GU L [...] del [...], pag. [...].

migrazione, alla proposta che introduce gli accertamenti², alla proposta che modifica la proposta Eurodac e alla proposta che istituisce procedure e meccanismi per affrontare le situazioni di crisi, istituisce il quadro legislativo che mette in pratica questo approccio globale alla gestione della migrazione e dell'asilo.

Insieme alla proposta di regolamento che introduce gli accertamenti, la presente proposta garantisce un collegamento senza soluzione di continuità tra tutte le fasi della procedura di migrazione, dalla nuova fase di pre-ingresso fino all'esito della domanda di asilo, che si tratti di integrazione di coloro che sono riconosciuti bisognosi di protezione o di rimpatrio dei richiedenti che non hanno diritto a rimanere nell'Unione. La fase di pre-ingresso comprende un sistema di accertamenti che consiste in verifiche di identità, controlli sanitari e controlli di sicurezza all'arrivo, al fine di passare rapidamente alla procedura d'esame di una domanda di protezione internazionale o alla procedura di rimpatrio o di rifiuto d'ingresso.

La proposta di modifica della proposta del 2016 di rifusione del regolamento Eurodac instaura un legame chiaro e coerente fra le singole persone e le procedure cui sono soggette, per consentire di controllare meglio la migrazione irregolare e di individuare gli spostamenti non autorizzati. Sostiene inoltre l'attuazione del nuovo meccanismo di solidarietà istituito dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, introduce le necessarie e conseguenti modifiche per consentire a Eurodac di funzionare nel quadro di interoperabilità, e aiuterà gli Stati membri a monitorare la concessione dell'assistenza per il rimpatrio volontario e la reintegrazione.

Insieme a queste proposte, la Commissione presenta infine una proposta di regolamento relativo alla gestione delle situazioni di crisi al fine di definire gli strumenti necessari per farvi fronte. Si tratta di uno strumento emergenziale che copre, oltre a situazioni eccezionali di afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi o apolidi che arrivano irregolarmente in uno Stato membro, di entità e natura tali da rendere inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio di uno Stato membro, anche situazioni in cui esiste un rischio imminente di tali arrivi e che potrebbero avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo e del sistema di gestione della migrazione dell'Unione o renderne impossibile l'applicazione. Il regolamento istituisce procedure per affrontare le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo all'interno dell'UE, stabilisce eventuali deroghe all'*acquis* dell'UE applicabile all'asilo e al rimpatrio e introduce norme specifiche per l'applicazione, in situazioni di crisi, del meccanismo di solidarietà di cui al regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

Con la riforma si intende affrontare il problema della mancanza di armonizzazione tuttora in gran parte presente tra i sistemi di asilo, accoglienza e rimpatrio degli Stati membri, nonostante l'aumento significativo della cooperazione a livello dell'UE, anche per quanto riguarda il sostegno da parte delle agenzie dell'UE. Questo porta con sé non solo inefficienze, ma anche l'involontaria conseguenza di un trattamento non equo fra tutti i richiedenti asilo in Europa - cosa che incentiva lo spostamento di un gran numero di migranti alla ricerca delle condizioni e prospettive migliori per il loro soggiorno. In tale contesto la Commissione sostiene gli accordi politici provvisori già raggiunti sul regolamento qualifiche, sulla direttiva sulle condizioni di accoglienza, sul regolamento sul quadro dell'UE per il reinsediamento e sul regolamento sull'Agazia dell'Unione europea per l'asilo, che dovrebbero essere adottati al più presto in via definitiva. Anche i negoziati sulla direttiva rimpatri, insieme alla riforma del

² (COM(2020) xxx del XX.9.2020) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817.

sistema europeo comune di asilo, dovrebbero concludersi rapidamente per garantire che le norme dell'UE riescano a prevenire le fughe, fornire assistenza ai rimpatri volontari e semplificare le procedure amministrative e giudiziarie, rendendo così più efficace il funzionamento del sistema di migrazione e asilo.

- **Obiettivi della proposta**

Gli obiettivi della proposta di regolamento sulla procedura di asilo del 2016 sono ancora pertinenti e devono essere perseguiti. È necessario istituire una procedura comune di asilo che sostituisca le varie procedure divergenti esistenti negli Stati membri e che sia applicabile a tutte le domande presentate negli Stati membri. Per garantire un processo decisionale efficace e di elevata qualità, occorre inoltre introdurre procedure più semplici, più chiare e più brevi, oltre a garanzie procedurali e a strumenti adeguati per rispondere ad eventuali usi strumentali delle procedure di asilo e impedire gli spostamenti non autorizzati. Ciò porterà a un uso più efficiente delle risorse che mirano a migliorare i diritti dei richiedenti, consentirà a coloro che necessitano di protezione internazionale di riceverla più rapidamente e garantirà il tempestivo rimpatrio dei richiedenti respinti, che sono privi del diritto di soggiorno nell'Unione.

Le garanzie procedurali per i richiedenti dovrebbero essere salvaguardate, in particolare il diritto di essere informati dei propri diritti e obblighi e delle conseguenze del mancato rispetto di questi ultimi, il diritto di essere ascoltati in un colloquio personale e il diritto di usufruire di un servizio di interpretazione e di un'assistenza e una rappresentanza legali gratuite. Tutti questi elementi essenziali per una procedura di asilo equa, previsti dalla proposta della Commissione del 2016, restano validi e devono essere concordati dai legislatori.

Sono inoltre necessarie norme semplificate e armonizzate riguardanti i "paesi di origine sicuri" e i "paesi terzi sicuri". L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) può aiutare i legislatori con analisi che consentano loro di disporre di informazioni aggiornate sulla situazione presente nei paesi interessati.

In tale contesto la Commissione non ritiene necessario apportare modifiche di ampia portata alla proposta del 2016, su cui i legislatori hanno già compiuto notevoli passi avanti. Tuttavia, i negoziati non hanno finora consentito di raggiungere un accordo tra Stati membri sulle condizioni di utilizzo della procedura di frontiera e sulla misura in cui essa dovrebbe essere un obbligo per gli Stati membri. Nel corso delle consultazioni la maggior parte degli Stati membri ha segnalato la questione come elemento chiave di un compromesso globale sull'intero pacchetto di proposte. Molti Stati membri hanno inoltre sottolineato i problemi connessi alle domande reiterate di persone che non necessitano di protezione internazionale e all'inefficacia delle procedure di ricorso, problemi che ostacolano gravemente gli sforzi di rimpatrio. Per affrontare tali questioni specifiche, la presente proposta apporta pertanto modifiche mirate alla proposta del 2016 che ne promuoveranno gli obiettivi e creeranno, insieme alla proposta di regolamento che introduce un sistema di accertamenti, una concatenazione senza soluzione di continuità tra tutte le fasi del processo di migrazione, dall'arrivo al trattamento delle domande di asilo e, se del caso, al rimpatrio.

L'aumento della pressione derivante dagli arrivi di migranti con scarse possibilità di ricevere protezione va affrontato con nuovi strumenti di gestione della migrazione, tra cui procedure più armonizzate, in particolare alle frontiere esterne. A tal fine è prevista una fase di pre-ingresso che consiste in una serie di accertamenti e in una procedura di asilo e di rimpatrio alla frontiera. Durante gli accertamenti, i migranti saranno registrati e controllati per accertarne l'identità e verificare i rischi per la salute e la sicurezza. Saranno successivamente incanalati verso la procedura appropriata, che si tratti di asilo, rifiuto di ingresso o rimpatrio. Infine, si deciderà se una domanda di asilo debba essere valutata senza autorizzare l'ingresso

del richiedente nel territorio dello Stato membro nell'ambito di una procedura di asilo alla frontiera o di una normale procedura di asilo. Nel caso in cui si applichi la procedura di asilo alla frontiera e si stabilisca che la persona non ha bisogno di protezione, si procederà successivamente ad una procedura di rimpatrio alla frontiera.

Scopo della procedura combinata di asilo e rimpatrio alla frontiera è valutare rapidamente le domande di asilo presentate a fini strumentali o le domande di asilo presentate alle frontiere esterne da richiedenti provenienti da paesi terzi con un basso tasso di riconoscimento di tali domande, al fine di rimpatriare tempestivamente coloro che non hanno diritto a soggiornare nell'Unione. La procedura combinata di asilo e rimpatrio alla frontiera è un importante strumento di gestione della migrazione atto ad impedire gli ingressi non autorizzati e gli spostamenti non autorizzati, in particolare in quanto i flussi misti comprendono una quota significativa di richiedenti asilo provenienti da paesi con un basso tasso di riconoscimento delle domande. Al tempo stesso, perché possa servire al suo scopo essa deve essere di facile attuazione e fornire agli Stati membri la flessibilità necessaria per realizzarla in modo efficace, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Contestualmente, il ricorso alla procedura di frontiera sarebbe vantaggioso per il sistema di asilo in generale, poiché una miglior gestione delle domande di asilo a fini strumentali e inammissibili alla frontiera favorirebbe il trattamento efficiente, nel territorio, dei casi che hanno realmente bisogno di protezione.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La presente proposta è pienamente coerente con le iniziative che accompagnano il patto, più precisamente la proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, la proposta di regolamento sugli accertamenti e la proposta modificata di rifusione del regolamento Eurodac.

Tra la presente proposta e la proposta di regolamento sugli accertamenti vi è uno stretto collegamento. A seguito degli accertamenti, i cittadini di paesi terzi verrebbero incanalati verso la procedura di asilo o di rimpatrio e, se del caso, verso la procedura di frontiera. In entrambi i casi, le informazioni raccolte nel corso degli accertamenti sarebbero prese in considerazione al momento dell'esame della domanda di asilo o dell'avvio delle procedure di rimpatrio.

La proposta è coerente e complementare anche con la proposta di rifusione della direttiva rimpatri, che ha già presentato misure specifiche per migliorare il collegamento tra le procedure di asilo e quelle di rimpatrio, in particolare per quanto riguarda l'emissione di una decisione di rimpatrio dopo la fine del soggiorno regolare, i ricorsi contro una decisione di rimpatrio a seguito di una decisione definitiva di rigetto di una domanda di protezione internazionale e una procedura di rimpatrio alla frontiera. Le disposizioni contenute nella presente proposta di regolamento renderebbero ancor più inscindibili le procedure di asilo e rimpatrio, colmando le lacune esistenti e riducendo ulteriormente le possibilità di utilizzare in modo strumentale il sistema di asilo. A seguito delle modifiche proposte, la negoziazione della procedura di rimpatrio alla frontiera dovrebbe aver luogo nel contesto del presente regolamento.

Per quanto riguarda la proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, la presente proposta, unitamente alla proposta di regolamento sugli accertamenti, garantisce che i migranti che accedono alla fase di pre-ingresso possano, in qualsiasi momento, essere soggetti a ricollocazione o rimpatrio sponsorizzato nell'ambito del nuovo meccanismo di solidarietà o, se del caso, essere trasferiti nello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale sulla base dei criteri oggettivi stabiliti dalla

legislazione. Garantisce inoltre che, dopo tale ricollocazione o trasferimento, lo Stato membro che ha effettuato la ricollocazione o il trasferimento possa proseguire la procedura di frontiera nel suo territorio. La presente proposta garantisce anche la coerenza con il regime speciale proposto per il trattamento dei migranti sbarcati a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione e dalla proposta modificata di rifusione del regolamento Eurodac, in particolare per quanto riguarda le modalità di definizione delle categorie di persone ammissibili alla ricollocazione e tramite l'introduzione nell'Eurodac di una nuova categoria per tali migranti.

È infine garantita la coerenza con gli accordi politici provvisori già raggiunti in merito al regolamento qualifiche, alla direttiva sulle condizioni di accoglienza, al regolamento sul quadro dell'UE per il reinsediamento e al regolamento sull'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente proposta è coerente con l'approccio globale a lungo termine alla gestione della migrazione definito nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Ciò comporta collocare la politica in materia di migrazione al centro delle relazioni con i paesi terzi partner, creare percorsi legali efficaci verso l'Unione europea, integrare le frontiere esterne nella gestione della migrazione da parte dell'UE, istituire procedure di asilo e rimpatrio eque, efficienti e senza soluzione di continuità, creare un sistema Schengen in grado di ispirare fiducia, ed elaborare politiche specificamente destinate a contribuire all'integrazione dei cittadini di paesi terzi nelle società europee.

La proposta attua il nuovo patto, in particolare l'obiettivo di rilanciare la riforma dell'asilo proposta dalla Commissione nel 2016, prendendo anche in esame le modalità di istituzione di un sistema di asilo e rimpatrio senza soluzione di continuità. A questo proposito, la fase di pre-ingresso, che consiste in una serie di accertamenti e in una procedura di frontiera da avviare prima di autorizzare una data persona ad entrare nel territorio dell'Unione, affronta molteplici criticità riguardanti l'intero processo migratorio, dal primo arrivo fino all'incanalamento verso la procedura di asilo o rimpatrio appropriata. Tali criticità includono la necessità di reggere una minor pressione esercitata dagli arrivi irregolari e la creazione di frontiere esterne forti, la riduzione degli spostamenti successivi e un sistema rapido ed efficace di rimpatrio e riammissione.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Le basi giuridiche della proposta sono l'articolo 78, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tali articoli prevedono l'adozione, rispettivamente, di misure relative a procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria e di misure nel settore dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare. La prima base giuridica è stata utilizzata anche nella proposta della Commissione del 2016 relativa a un regolamento sulla procedura di asilo. Ad essa va aggiunta la seconda base giuridica allo scopo di prevedere disposizioni specifiche che disciplinino il rimpatrio dei richiedenti asilo respinti e che riguardino, in particolare, l'emissione di una decisione di rimpatrio concomitante ad una decisione negativa su una domanda, il ricorso contestuale avverso tali decisioni e procedure di asilo e rimpatrio senza soluzione di continuità.

- **Geometria variabile**

A norma del protocollo n. 21 sulla posizione dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al trattato sull'Unione europea (TUE) e al TFUE, l'Irlanda può decidere di partecipare all'adozione e all'applicazione delle misure che istituiscono un sistema europeo comune di asilo.

A tale riguardo, l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della direttiva 2005/85/CE e che ha deciso di non partecipare all'adozione della direttiva 2013/32/UE. Di conseguenza, all'Irlanda si applicano le disposizioni della direttiva 2005/85/CE, ma non si applicano le disposizioni della direttiva attualmente in vigore. L'Irlanda non ha notificato il suo desiderio di partecipare all'adozione del nuovo regolamento sulla procedura di asilo. La posizione dell'Irlanda riguardo a quanto precede non pregiudica tuttavia l'eventuale partecipazione all'applicazione del nuovo regolamento conformemente al protocollo n. 21.

Conformemente al protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca allegato al TUE e al TFUE, le direttive 2005/85/CE e 2013/32/UE non sono vincolanti per la Danimarca e la Danimarca non è soggetta alla loro applicazione. La Danimarca, inoltre, non partecipa all'adozione del presente regolamento, non è da esso vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

- **Sussidiarietà**

La presente proposta intende apportare modifiche mirate alla proposta di regolamento sulla procedura di asilo del 2016 e creare, unitamente alla proposta di regolamento sugli accertamenti, una concatenazione senza soluzione di continuità tra tutte le fasi del processo di migrazione, dall'arrivo al trattamento delle domande di asilo e, se del caso, al rimpatrio. A tal fine sono necessarie procedure più armonizzate, in particolare una nuova fase di pre-ingresso che comprenda una serie di accertamenti e procedure connesse di asilo e rimpatrio alla frontiera.

L'obiettivo è inoltre quello di introdurre nella procedura comune di riconoscimento e revoca della protezione internazionale un'ulteriore armonizzazione riguardante l'emissione di decisioni di asilo e rimpatrio con uno stesso atto o, se con atti distinti, in maniera contestuale e congiunta e fatte salve la loro impugnabilità nel quadro di uno stesso ricorso effettivo e la possibilità di consentire la permanenza dei richiedenti nel territorio degli Stati membri per la durata di un secondo o ulteriore grado di impugnazione. In tal modo, tra l'altro, ci si prefigge di impedire ai migranti di ritardare le procedure al solo scopo di precludere il loro allontanamento dall'Unione e di utilizzare in modo strumentale il sistema di asilo.

Le nuove procedure dovrebbero essere disciplinate dalle stesse norme indipendentemente dallo Stato membro che le applica, al fine di garantire pari trattamento ai richiedenti, ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi soggetti a tali norme e chiarezza e certezza del diritto ai singoli individui. Gli Stati membri, tra l'altro, non sono in grado di stabilire singolarmente norme comuni che permettano di ridurre gli incentivi alla ricerca del paese più favorevole all'asilo e agli spostamenti non autorizzati fra un paese e l'altro. Di conseguenza, gli obiettivi della presente proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma, a motivo della portata e degli effetti del presente regolamento, possono essere meglio conseguiti a livello di Unione. Quest'ultima è perciò chiamata ad agire e ha la facoltà di intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

- **Proporzionalità**

Conformemente al principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, la presente proposta di regolamento si limita a quanto necessario per conseguire gli scopi prefissati.

Quanto all'obiettivo di istituire nuove procedure, in particolare una nuova fase di pre-ingresso che comprenda una serie di accertamenti e una procedura di asilo e rimpatrio alla frontiera senza soluzione di continuità, tutti gli elementi della proposta si limitano a ciò che è necessario per introdurre e permettere l'attivazione, la razionalizzazione e la semplificazione di tali procedure comuni, garantire ai richiedenti pari trattamento relativamente a diritti e garanzie ed evitare quelle discrepanze fra procedure nazionali che producono l'effetto indesiderato di incoraggiare gli spostamenti non autorizzati.

L'obiettivo di introdurre, nella procedura comune di riconoscimento e revoca della protezione internazionale, un'ulteriore armonizzazione riguardante l'emissione di decisioni di asilo e rimpatrio con lo stesso atto o, se con atti distinti, in maniera contestuale e congiunta, con possibilità di impugnazione nel quadro di uno stesso ricorso effettivo, e di limitare le possibilità di ricorso effettivo ad un unico grado di giudizio per le decisioni adottate nel quadro della procedura di frontiera è necessario per snellire le procedure e aumentarne l'efficacia. Con tali modifiche si intende trovare il giusto equilibrio tra il diritto dei richiedenti a un ricorso effettivo e la necessità di garantire che i richiedenti, i cittadini di paesi terzi o gli apolidi non facciano un uso strumentale dei sistemi di asilo degli Stati membri al solo scopo di evitare il loro allontanamento dall'Unione. Sono comunque previste tutte le garanzie necessarie a far sì che nessuno venga ignorato dal sistema e che il diritto di asilo sia sempre garantito.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La proposta modificata non muta la scelta dello strumento della proposta di regolamento sulla procedura di asilo del 2016. A tale proposito, il grado di armonizzazione delle procedure nazionali di riconoscimento e revoca della protezione internazionale ottenuto con la direttiva 2013/32/UE non si è rivelato sufficiente a colmare le differenze nel tipo di procedure seguite, nei termini da esse previsti e nei diritti e garanzie procedurali offerti al richiedente. In quanto atto direttamente applicabile, soltanto un regolamento che stabilisca una procedura comune di asilo nell'Unione è in grado di offrire il grado di uniformità e di efficacia necessario per l'applicazione di norme procedurali nel diritto dell'Unione in materia di asilo.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Raccolta di dati sull'attuazione e sull'applicazione della legislazione vigente**

Nel 2016 la Commissione ha commissionato uno studio per stabilire se le disposizioni della direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE) fossero correttamente recepite nel quadro giuridico di ogni Stato membro. Lo studio ha valutato se gli obblighi previsti dalla direttiva fossero stati introdotti negli ordinamenti giuridici nazionali, se gli Stati membri rispettassero l'obbligo di notifica (controllo del recepimento) e se le misure nazionali di attuazione fossero compatibili con le disposizioni della direttiva (controllo di conformità). Ai fini della valutazione, è stato fornito un resoconto completo della legislazione nazionale di ogni Stato membro, in modo da includervi tutti gli atti nazionali pertinenti che contribuivano all'attuazione della direttiva, senza limitarsi alle misure dirette di recepimento.

Secondo lo studio, la direttiva complessivamente è stata recepita in modo conforme dalla maggior parte degli Stati membri. Lo studio ha però individuato casi di attuazione incompleta o scorretta in quasi tutti gli Stati membri su aspetti quali i criteri applicabili al colloquio personale, le garanzie per i minori non accompagnati o la procedura d'esame. La Commissione continua ad affrontare questi problemi con gli Stati membri interessati, anche avviando procedimenti di infrazione.

Nel 2019 l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) ha pubblicato una *Guida alla procedura di asilo: norme operative e indicatori*, il cui obiettivo generale è sostenere gli Stati membri nell'attuazione pratica delle disposizioni fondamentali della direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE). Oltre a contenere una raccolta di buone pratiche, la guida rappresenta un contributo importante per la formulazione di norme operative e indicatori comuni realistici e realizzabili in tutti gli Stati membri. La sua elaborazione è stata preceduta dalla raccolta di elementi di prova da parte dell'EASO, in particolare sui ricorsi e sulle procedure speciali di asilo. L'EASO ha pubblicato anche altre due guide pratiche: sulla valutazione dell'età (2018) e sull'interesse superiore del minore nelle procedure di asilo (2019). Ha inoltre pubblicato una relazione sulle procedure di asilo per i minori, in cui ha messo in evidenza le buone pratiche e ha formulato raccomandazioni su questioni quali il principio dell'interesse superiore del minore, le garanzie e le condizioni speciali relative ai minori, i meccanismi di rinvio e la formazione del personale.

Durante i quasi quattro anni di negoziati sulla proposta di regolamento sulla procedura di asilo, presentata dalla Commissione il 13 luglio 2016, sono state raccolte anche informazioni importanti sui sistemi di asilo degli Stati membri, nonché sulle posizioni di questi ultimi e del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo ha adottato una posizione sulla proposta il 22 maggio 2018, mentre il Consiglio, nonostante i notevoli progressi compiuti sul testo, non è stato finora in grado di adottare un approccio comune, principalmente a causa di opinioni discordanti sulla procedura di frontiera. Il Consiglio non si è pronunciato neanche sull'elenco europeo dei paesi di origine sicuri proposto dalla Commissione. Ha invece valutato, ma senza giungere ad alcuna posizione, se il regolamento proposto dovesse includere anche un elenco europeo di paesi terzi sicuri.

Per quanto riguarda il ricorso a procedure accelerate e di frontiera, nel 2016 la Commissione aveva proposto che la procedura d'esame accelerata diventasse obbligatoria in determinati casi, con norme specifiche relative alla possibilità di applicarla ai minori non accompagnati. Nello stesso anno aveva inoltre proposto una procedura di frontiera facoltativa. Il Parlamento europeo aveva convenuto che la procedura accelerata dovesse diventare un obbligo in determinati casi, seppur più limitati rispetto alla proposta della Commissione, in particolare per i minori non accompagnati. Aveva inoltre escluso i minori non accompagnati dalla procedura di frontiera. Il Consiglio si è mostrato propenso ad un ampliamento delle situazioni in cui il ricorso alla procedura accelerata fosse reso possibile, anche per i minori non accompagnati. Quanto alla procedura di frontiera, si è diviso sull'opportunità o meno di rendere obbligatoria la procedura di frontiera, almeno in una certa misura. Gli Stati membri favorevoli all'obbligo di applicare la procedura di frontiera ne hanno sottolineato l'importanza in quanto strumento di gestione della migrazione, in particolare quando i richiedenti asilo provengono in gran parte da paesi con un basso tasso di riconoscimento delle domande. La procedura di frontiera può quindi aumentare le probabilità che il rimpatrio effettuato direttamente dalla frontiera esterna vada a buon fine entro un breve lasso di tempo dall'arrivo, in particolare grazie alla maggior rapidità della procedura di rimpatrio e ad un collegamento più stretto tra asilo e rimpatrio, e può ridurre il rischio che i richiedenti si diano alla fuga o si spostino sul territorio senza autorizzazione. Gli Stati membri che durante i negoziati si erano

mostrati scettici sull'obbligo di applicare la procedura di frontiera hanno evidenziato alcune problematiche nell'applicazione sistematica di tali procedure, ad esempio: difficoltà nel valutare rapidamente se un richiedente possa essere considerato ammissibile all'esame nel quadro della procedura di frontiera, contestualmente alla necessità di trattenerlo alla frontiera; procedure di ricorso che richiedono troppo tempo, tanto da far scadere il termine per il completamento della procedura di frontiera prima che possa essere presa una decisione sulla domanda; la necessità di investimenti e risorse considerevoli (infrastrutture, personale e attrezzature); la scarsa utilità dell'applicazione della procedura di frontiera allorché non vi è alcuna prospettiva di rimpatriare il richiedente respinto.

Nella proposta di rifusione della direttiva rimpatri del 2018, la Commissione aveva proposto che gli Stati membri emanassero una decisione di rimpatrio immediatamente dopo la decisione di porre fine al soggiorno regolare di un cittadino di paese terzo, in particolare una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale. La stessa proposta prevedeva inoltre l'istituzione di una procedura di rimpatrio alla frontiera applicabile ai cittadini di paesi terzi le cui domande di protezione internazionale fossero state respinte nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera. Sebbene il Parlamento europeo non abbia ancora adottato una posizione sulla proposta della Commissione, nel maggio 2019 il Consiglio ha raggiunto un orientamento generale parziale che copre tutti gli elementi della proposta ad eccezione della procedura di rimpatrio alla frontiera, soprattutto a motivo dei collegamenti di quest'ultima con la procedura di asilo di cui alla proposta di regolamento del 2016, sulla quale non è stato possibile trovare un accordo.

Per quanto riguarda il diritto a un ricorso effettivo, al fine di ridurre la possibilità di un uso strumentale del sistema di asilo, nel 2016 la Commissione ha proposto che i ricorsi in secondo grado dinanzi a un organo giurisdizionale, o in gradi di giudizio superiori, non abbiano effetto sospensivo automatico, a meno che l'organo adito non decida altrimenti, d'ufficio o su richiesta del richiedente. Nella sua relazione il Parlamento europeo ha appoggiato questa disposizione, mentre il Consiglio ha ritenuto che la procedura di asilo, quale disciplinata dal diritto dell'UE, debba concludersi dopo la decisione di una corte d'appello di primo grado. La Commissione ha inoltre proposto di fissare scadenze armonizzate sia per la presentazione di un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale di primo grado da parte del richiedente, sia per il pronunciamento dell'organo giurisdizionale su tale ricorso. Il Parlamento europeo ha concordato sulla fissazione di scadenze per la presentazione di un ricorso da parte del richiedente, ma non ha potuto appoggiare l'introduzione di tempistiche per il pronunciamento dell'organo giurisdizionale. Per la presentazione di un ricorso da parte del richiedente, il Consiglio si è espresso a favore della definizione di intervalli di tempo nel diritto nazionale piuttosto che di scadenze armonizzate a livello europeo, mentre, per l'introduzione di scadenze entro cui gli organi giurisdizionali debbono pronunciarsi, non ha potuto dare il suo appoggio. Il Consiglio potrebbe tuttavia accettare che tali scadenze siano fissate a livello nazionale.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La Commissione ha consultato gli Stati membri, il Parlamento europeo e i portatori di interessi in varie occasioni per raccogliere le loro opinioni sul nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Parallelamente, le presidenze rumena, finlandese e croata hanno proceduto a scambi sia strategici che tecnici sul futuro di vari aspetti della politica in materia di migrazione, fra cui l'asilo, il rimpatrio, e le relazioni con i paesi terzi nel settore della riammissione e della reintegrazione. Da queste consultazioni è emerso il sostegno all'avvio di una nuova politica europea in materia di asilo e migrazione volta ad affrontare urgentemente le carenze del sistema europeo comune di asilo (CEAS), migliorare l'efficacia dei rimpatri e istituire un

autentico sistema europeo di rimpatri, rafforzare le relazioni con i paesi terzi nel settore della riammissione e garantire una reintegrazione sostenibile dei migranti che fanno ritorno nei paesi d'origine.

In vista dell'introduzione del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, la Commissione ha condotto continue e serrate consultazioni con il Parlamento europeo. Nei primi 100 giorni di mandato e anche, più recentemente, prima della presentazione del patto, ha inoltre effettuato due serie di visite approfondite, e ha proceduto a consultazioni bilaterali con ciascuno Stato membro singolarmente. Gli Stati membri e il Parlamento europeo hanno espresso il loro accordo per quanto riguarda la necessità di progressi per rimediare alle carenze del sistema attuale, di un nuovo regime di equa ripartizione delle responsabilità cui possano contribuire tutti gli Stati membri, di una forte protezione delle frontiere, del rispetto dei diritti fondamentali in tutti gli aspetti della politica dell'UE in materia di migrazione, e per quanto attiene all'importanza della dimensione esterna della migrazione, inclusi percorsi legali e sicuri, e al miglioramento del sistema dei rimpatri.

Durante la presidenza finlandese sono stati organizzati diversi seminari e dibattiti nell'ambito di vari consessi del Consiglio, compresa la Conferenza di Tampere 2.0 tenutasi a Helsinki il 24-25 ottobre 2019 e il Forum di Salisburgo svoltosi a Vienna il 6-7 novembre 2019, in cui gli Stati membri hanno accolto con favore l'intenzione della Commissione di rilanciare la riforma del sistema di Dublino alla ricerca di nuove forme di solidarietà cui contribuiscano necessariamente tutti gli Stati membri. Gli Stati membri hanno sottolineato che il sistema riformato deve prevedere misure di solidarietà, che dovrebbero però andare di pari passo con misure di responsabilità. Hanno inoltre sottolineato l'urgente necessità di contrastare gli spostamenti non autorizzati all'interno dell'UE e di rimpatriare effettivamente le persone che non necessitano di protezione internazionale. Il Parlamento europeo ha sottolineato a più riprese la necessità di tutelare adeguatamente le famiglie con minori e di prestare particolare attenzione alla situazione dei minori non accompagnati. La commissaria Johansson ha svolto in più occasioni consultazioni mirate con le organizzazioni internazionali, le organizzazioni della società civile, le pertinenti organizzazioni non governative locali negli Stati membri e le parti economiche e sociali. Nel corso di tale processo di consultazione sono state presentate specifiche raccomandazioni in relazione alla necessità di sviluppare ulteriormente un approccio comune sulle norme specifiche per i minori in linea con la comunicazione del 2017 sui minori migranti³. Nell'ambito del forum consultivo istituito dall'EASO è stata consultata anche la società civile su argomenti come le fasi iniziali della procedura d'asilo (2019).

La Commissione ha anche preso in considerazione specifiche raccomandazioni di autorità nazionali e locali⁴, di organizzazioni non governative e internazionali, come l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)⁵ e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)⁶, così come di gruppi di riflessione e del mondo accademico, su come figurarsi un nuovo inizio in materia di migrazione e affrontare le attuali

³ L'iniziativa relativa ai minori migranti ha invocato un approccio comune per affrontare la questione dei minori scomparsi (non accompagnati e separati), allo scopo di istituire un meccanismo efficace per contrastare i rischi di tratta, e l'adozione di norme specifiche per i minori nelle procedure d'asilo.

⁴ Ad esempio, il Piano di azione di Berlino per una nuova politica europea in materia di asilo, del 25 novembre 2019, firmato da 33 organizzazioni e comuni.

⁵ Raccomandazioni dell'UNHCR per il proposto patto della Commissione europea sulla migrazione e l'asilo, gennaio 2020.

⁶ Raccomandazioni dell'OIM per il nuovo patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo, febbraio 2020.

sfide migratorie nel rispetto delle norme in materia di diritti umani. Secondo le opinioni di tali interlocutori, per un nuovo inizio riguardante la riforma occorrerebbe rivedere certe norme relative alla determinazione della competenza, e prevedere un meccanismo di solidarietà obbligatoria anche per le persone sbarcate a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso. Le organizzazioni non governative invocano anche un'interpretazione comune del concetto di competenza tra Stati membri, e chiedono che le disposizioni di Dublino riviste includano un meccanismo di ricollocazione più permanente⁷.

La Commissione ha inoltre tenuto conto dei contributi e dei lavori della rete europea sulle migrazioni⁸, condotti su iniziativa della stessa rete e che negli ultimi anni hanno prodotto diversi studi specializzati e ricerche ad hoc.

Elaborazione delle politiche sulla base di elementi concreti

La Commissione caldeggia un'elaborazione delle politiche sulla base di elementi concreti e rimanda al documento separato (XXX) in cui sono riportati i dati ed elementi a sostegno dell'approccio che propone per far fronte alle varie sfide, individuate dal 2016, verso il completamento della riforma del CEAS e il rafforzamento del quadro giuridico europeo in materia di rimpatrio.

• Diritti fondamentali

La presente proposta rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così come gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, in particolare dalla convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dal patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, dalla convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

Il diritto alla libertà e alla libera circolazione è tutelato: l'eventuale ricorso al trattenimento nella procedura di frontiera, ai sensi della direttiva accoglienza e della direttiva rimpatri, è possibile soltanto in presenza degli specifici motivi stabiliti chiaramente in tali direttive, quando risulta necessario e proporzionato sulla scorta di una valutazione specifica di ciascun caso, fermo restando il controllo giurisdizionale, e come *extrema ratio* qualora non sia possibile un'applicazione efficace di misure alternative meno coercitive di altro tipo.

La proposta garantisce la tutela dell'interesse superiore del minore in ogni situazione, in particolare escludendo di norma l'applicazione della procedura di frontiera ai minori non accompagnati e alle famiglie con minori di età inferiore a 12 anni, a meno che siano considerati un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico di uno Stato membro ovvero il richiedente sia stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di pubblica sicurezza o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale.

È garantito adeguatamente il diritto a un ricorso effettivo, in quanto il diritto automatico di rimanere ai fini dell'impugnazione dovrebbe essere negato al richiedente soltanto nei casi debitamente giustificati, previsti dal presente regolamento, nei quali è probabile che la domanda risulti infondata.

⁷ CEPS, Relazione di progetto, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility*, giugno 2019.

⁸ Tutti gli studi e le relazioni della rete europea sulle migrazioni sono disponibili al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

È garantito il rispetto del principio di non respingimento (*non-refoulement*), in quanto la proposta stabilisce che tutti gli effetti della decisione di rimpatrio sono sospesi finché il richiedente ha diritto di rimanere o è autorizzato a rimanere ai fini della domanda di protezione internazionale. In virtù delle disposizioni della direttiva rimpatri, il principio deve altresì essere rispettato in tutte le fasi della procedura di rimpatrio, e l'impugnazione avverso la decisione di rimpatrio sospende automaticamente l'esecuzione delle decisioni che rischiano di violare tale principio.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta non comporta alcun onere finanziario o amministrativo per l'Unione europea e pertanto non incide sul suo bilancio. Gli Stati membri potranno usare i fondi destinati ai rispettivi programmi nazionali nell'ambito del vigente Fondo Asilo, migrazione e integrazione e del nuovo Fondo Asilo e migrazione per effettuare gli investimenti nelle infrastrutture necessari per l'attivazione della procedura di frontiera. Allo stesso scopo EASO e Frontex possono sostenere gli Stati membri con personale nell'ambito del rispettivo mandato.

- **Modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La Commissione presenterà una relazione sull'applicazione del regolamento sulla procedura di asilo al Parlamento europeo e al Consiglio entro due anni dall'entrata in vigore e in seguito ogni cinque anni. Gli Stati membri saranno tenuti a trasmettere le informazioni per la redazione della relazione alla Commissione e all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo. L'Agenzia inoltre monitorerà l'osservanza del regolamento negli Stati membri tramite il meccanismo di monitoraggio che la Commissione ha proposto di istituire nella revisione del mandato dell'Agenzia⁹.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

La presente proposta intende apportare modifiche mirate alla proposta di regolamento sulla procedura di asilo presentata dalla Commissione nel 2016, al fine di instaurare, unitamente alla proposta di regolamento che introduce un sistema di accertamenti e alla proposta di modifica della direttiva rimpatri, un concatenamento senza soluzione di continuità tra tutte le fasi del processo di migrazione, dall'arrivo al trattamento delle domande di asilo fino al riconoscimento della protezione internazionale o viceversa, se del caso, fino al rimpatrio delle persone che non necessitano di protezione internazionale.

1. Nuova fase di pre-ingresso

Per far fronte alla maggiore pressione derivante dagli arrivi di flussi misti, caratterizzati da un'alta percentuale di persone che hanno scarse probabilità di ricevere protezione internazionale, occorrono strumenti di gestione della migrazione nuovi ed efficienti, tra cui una maggiore armonizzazione delle procedure, in particolare alla frontiera esterna, così da garantire una celere identificazione dei migranti, il loro incanalamento verso la corretta procedura e un esame rapido delle domande che presentano. A tal fine è prevista una nuova fase di pre-ingresso che consiste in una serie di accertamenti [COM (2020)xxx final], in un'evoluzione della procedura accelerata e in una procedura di asilo e di rimpatrio alla frontiera.

⁹ COM (2016) 271 final.

Per quanto riguarda la procedura di frontiera la presente proposta mira, come spiegato in precedenza, ad instaurare a una procedura di frontiera più flessibile ma anche più efficace, che gli Stati membri possano applicare adattandola all'esperienza pratica e ai flussi effettivi sulle principali rotte migratorie. A tal fine è necessario ampliare la gamma di motivi per cui la procedura può applicarsi ma anche prorogare i termini entro cui deve concludersi. Grazie alla sua maggiore efficienza, una procedura di frontiera di questo tipo consentirà alle autorità competenti in materia di asilo e migrazione di valutare in modo più efficiente sul territorio le domande fondate e di adottare decisioni in tempi più rapidi, contribuendo così a un funzionamento migliore e più credibile delle politiche in materia di asilo e rimpatrio nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. L'obbligatorietà della procedura di frontiera per determinate categorie di richiedenti va invece inquadrata nel più ampio contesto del complesso di misure presentate dalla Commissione nel patto, nelle proposte che lo accompagnano e in quelle *in fieri*. In questo contesto occorre tener conto anche dell'esperienza pratica, avendo in particolare cura di fissare criteri lineari e di facile applicazione per stabilire se la domanda debba essere esaminata con procedura di frontiera. Occorre infine tenere presente il fatto che, per un certo numero di persone la cui domanda di asilo è respinta, il rimpatrio si rivelerà impossibile, almeno a breve termine, perché taluni paesi terzi non cooperano.

Il ricorso alla procedura di frontiera risulta più facile se è possibile appurare fin dall'inizio (al momento dell'ingresso, nel corso degli accertamenti), in base a un criterio obiettivo, se si applichi alla persona specifica.

È importante precisare in quale momento inizia ad applicarsi la procedura di asilo alla frontiera e per questo sono modificati gli articoli 26 e 27, che precisano ora che lo Stato membro deve registrare la domanda di asilo ad accertamenti conclusi. Questo non pregiudica il diritto della persona di presentare immediatamente domanda di asilo all'arrivo nel territorio di uno Stato membro; implica soltanto che la sua domanda sarà registrata una volta terminati gli accertamenti e, quindi, una volta disponibili le informazioni necessarie per decidere se applicare la procedura di frontiera.

2. Ambito di applicazione della procedura di asilo alla frontiera: a chi può essere applicata e a chi dovrebbe essere applicata

– Il nuovo articolo 41, paragrafi 1 e 2, precisa che può essere vagliata con procedura di frontiera soltanto la domanda presentata dal richiedente che non è ancora stato autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato membro e non soddisfa le condizioni d'ingresso previste dal codice frontiere Schengen. La procedura di frontiera prende avvio alla conclusione degli accertamenti effettuati a norma del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sugli accertamenti], quando la domanda è presentata a un valico della frontiera esterna o in una zona di transito, a seguito di fermo in collegamento con l'attraversamento irregolare della frontiera esterna o a seguito di sbarco dopo un'operazione di ricerca e soccorso.

– È possibile assumere decisioni con procedura di frontiera sull'ammissibilità della domanda o sul merito della stessa soltanto quando l'esame è effettuato con procedura accelerata. Rientra in quest'ambito la possibilità di espletare la procedura di frontiera anche nei casi in cui lo Stato membro considera che il paese terzo sia un "paese di origine sicuro" o un "paese terzo sicuro" se la specifica situazione del richiedente esige una valutazione più approfondita. La presente proposta aggiunge quindi un ulteriore motivo di accelerazione basato su criteri più obiettivi e di più facile applicazione, in base ai quali lo Stato membro accelera l'esame della domanda

presentata da richiedenti provenienti da paesi terzi per i quali la percentuale di decisioni favorevoli in materia di asilo rispetto al numero totale di decisioni sull'asilo è, secondo i più recenti dati medi annuali Eurostat disponibili a livello dell'Unione, inferiore al 20 %. La fissazione della percentuale indicata è giustificata dal considerevole aumento del numero di domande presentate da richiedenti provenienti da paesi con un basso tasso di riconoscimento (inferiore al 20 %) e dalla conseguente necessità di instaurare procedure efficaci per trattare tali domande, che probabilmente sono infondate.

- A norma del nuovo articolo 41, paragrafo 7, nell'applicare la procedura di asilo alla frontiera lo Stato membro può espletare anche la procedura di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda.
- Il nuovo articolo 41, paragrafo 6, precisa che i richiedenti sottoposti a procedura di asilo alla frontiera non sono autorizzati ad entrare nel territorio dello Stato membro.
- **Obbligo dello Stato membro di applicare la procedura di asilo alla frontiera in determinati casi** - Il nuovo articolo 41, paragrafo 3, obbliga gli Stati membri ad applicare la procedura di frontiera in caso di arrivo irregolare alla frontiera esterna o a seguito di sbarco dopo un'operazione di ricerca e soccorso e se si applica uno dei seguenti motivi: 1) il richiedente rappresenta un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico; 2) il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti relativi alla sua identità o alla sua cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente; 3) il richiedente proviene da un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni favorevoli in materia di asilo rispetto al numero totale di decisioni sull'asilo è inferiore al 20 %.
- **Eccezioni all'obbligo di espletare la procedura di asilo alla frontiera** - Secondo il combinato disposto del nuovo articolo 41, paragrafi 3 e 5, la procedura di frontiera è applicabile ai minori non accompagnati e ai minori di età inferiore ai 12 anni e relativi familiari soltanto se sono considerati un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro. Il nuovo articolo 41, paragrafo 4, consente inoltre agli Stati membri di derogare all'obbligo di espletare la procedura di asilo alla frontiera quando risulta fin dall'inizio improbabile che, in caso di decisione sfavorevole sulla domanda di asilo, la persona sia riammessa nel paese terzo. L'eccezione si applica ai cittadini di paesi terzi per i quali lo Stato membro ha inviato alla Commissione una notifica a norma dell'articolo 25 bis, paragrafo 3, del codice dei visti. Lo Stato membro può inviare tale notifica quando si scontra sistematicamente con problemi pratici sostanziali nella cooperazione con il paese terzo per quanto riguarda la riammissione dei migranti irregolari. L'articolo 41, paragrafo 4, precisa ulteriormente le situazioni e le procedure da seguire nei casi in cui gli Stati membri possono continuare ad applicare quest'eccezione o, viceversa, nel momento in cui cessano di applicarla e sottopongono quindi a procedura di frontiera i cittadini del paese terzo.
- **Durata della procedura di asilo alla frontiera** - Il nuovo articolo 41, paragrafo 11, prevede che la durata massima della procedura di frontiera sia di 12 settimane a decorrere dalla data in cui la domanda è registrata per la prima volta. In deroga al termine ordinario di dieci giorni, la domanda dev'essere presentata entro cinque giorni da tale registrazione o, se il richiedente è stato ricollocato a norma dell'articolo [x] del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, entro cinque giorni dalla data in cui il richiedente si identifica presso la competente autorità dello Stato

membro competente (nuovo articolo 41, paragrafo 10). La deroga è giustificata dal fatto che, in questi casi, il richiedente non è stato autorizzato ad entrare nel territorio e dalla necessità che la presentazione tardiva non abbia l'effetto di ritardare la procedura di frontiera e il corrispondente termine di 12 settimane.

- **Garanzie nella procedura di asilo alla frontiera** - Il nuovo articolo 41, paragrafi 5 e 9, prevede i casi in cui non si applica la procedura di asilo alla frontiera. I minori non accompagnati e le famiglie con minori di età inferiore a 12 anni possono essere sottoposti a procedura di frontiera solo per motivi connessi alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico, ossia quando il minore non accompagnato o, nel caso delle famiglie, qualsiasi suo membro è considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro ovvero è stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di pubblica sicurezza o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale. A norma del nuovo articolo 41, paragrafo 9, gli Stati membri non applicano o cessano di applicare la procedura di frontiera in determinati casi, in particolare quando i motivi per applicarla non sono o non sono più presenti, quando i richiedenti con esigenze procedurali particolari non possono ricevere il sostegno necessario, quando sussistono motivi medici per non applicare la procedura di frontiera e quando non possono essere rispettate le condizioni di trattenimento previste dalla direttiva accoglienza e l'applicazione della procedura di frontiera al richiedente è impossibile senza trattenimento. Quando non è o non è più applicata la procedura di frontiera, al richiedente è concesso l'ingresso nel territorio dello Stato membro e la sua domanda è esaminata secondo la procedura di asilo applicabile (eventualmente anche con procedura accelerata).
- **Sistemazione dei richiedenti sottoposti a procedura di asilo alla frontiera** - Il nuovo articolo 41, paragrafo 15, consente di accogliere i richiedenti sottoposti a procedura di frontiera non soltanto nei luoghi siti alla frontiera esterna o nelle zone di transito, ma anche in prossimità.
- Gli Stati membri non sono tuttavia tenuti a predisporre le strutture necessarie per l'applicazione della procedura di frontiera a ogni valico di frontiera o in ogni sezione della frontiera esterna in cui i migranti siano fermati o sbarcati: sono liberi di scegliere i luoghi in cui intendono predisporre tali strutture, in qualsiasi punto della frontiera esterna o in prossimità della frontiera esterna, e di trasferirvi le domande cui si applica la procedura di frontiera, quale che sia il luogo in cui la domanda di asilo è stata presentata inizialmente. Per evitare il trasferimento di un numero eccessivo di richiedenti e il collegato dispendio di tempo, gli Stati membri dovrebbero predisporre le strutture necessarie in cui prevedono di ricevere la maggior parte delle domande cui si applica la procedura di frontiera.
- Qualora sia superata la capacità operativa dei luoghi deputati ad accogliere i richiedenti cui si applica la procedura di frontiera, gli Stati membri possono accoglierli provvisoriamente e per un periodo il più possibile breve altrove sul territorio. L'eccezione dovrebbe applicarsi soltanto in caso di superamento temporaneo della capacità operativa in tali luoghi, nei quali gli Stati membri dovrebbero predisporre una capacità sufficiente in considerazione del previsto carico di lavoro generato dalle domande.
- **Nuova procedura di rimpatrio alla frontiera** - Il nuovo articolo 41 bis introduce la procedura di rimpatrio alla frontiera, che sostituisce l'analoga procedura prevista nella proposta di rifusione della direttiva rimpatri del 2018. La procedura di rimpatrio alla frontiera si applica ai richiedenti, cittadini di paesi terzi o apolidi la cui domanda

è respinta con procedura di asilo alla frontiera. Le persone interessate da questa procedura non sono autorizzate ad entrare nel territorio dello Stato membro e dovrebbero essere mantenute alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito; se questo risulta impossibile, lo Stato membro può sistemare la persona altrove sul territorio. Al cittadino di paese terzo o apolide cui si applica la procedura può essere concesso un termine per la partenza volontaria non superiore a 15 giorni, fatta salva la possibilità di adempiere volontariamente all'obbligo di rimpatrio in qualsiasi momento partendo dalla frontiera o dalla zona di transito in cui si trova. Si ridurrebbe così il rischio di ingresso e di spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare cui si applica la procedura di rimpatrio alla frontiera, senza con questo precludere loro la possibilità di rimpatrio volontario e, se previsto dal diritto nazionale, di ricevere assistenza logistica, finanziaria o di altro tipo. La durata della procedura di rimpatrio alla frontiera non può superare le 12 settimane a partire dal momento in cui la persona non ha più diritto di rimanere e non è più autorizzata a rimanere, ossia quando il giudice ne rigetta l'istanza con cui ha chiesto l'autorizzazione in tal senso. Il periodo viene ad aggiungersi alla durata prevista per la procedura di esame alla frontiera della domanda di protezione internazionale. In casi particolari il cittadino di paese terzo in soggiorno irregolare può essere posto in stato di trattenimento per la durata della procedura, così da agevolarne e garantirne il rimpatrio, nel rispetto delle procedure e garanzie previste dalla direttiva rimpatri. Il cittadino di paese terzo che era già in stato di trattenimento (nel rispetto di tutte le garanzie applicabili previste dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza) nel corso dell'esame della domanda di protezione internazionale con procedura di asilo alla frontiera può essere mantenuto in tale stato per impedirgli l'ingresso non autorizzato ed effettuare il rimpatrio. In altri casi, in particolare quando il cittadino di paese terzo non si trovava in stato di trattenimento nel corso della procedura di asilo alla frontiera, può essere fatto ricorso al trattenimento, limitatamente alla stessa durata massima, se sono soddisfatti i motivi di trattenimento previsti nella rifusione della direttiva rimpatri (la persona presenta un pericolo di fuga, evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento ovvero rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale). Resta tuttavia invariata la durata massima del trattenimento prevista all'articolo 15, paragrafi 5 e 6, della direttiva rimpatri (massimo 6 mesi, prorogabili in determinate situazioni di un ulteriore periodo fino a 12 mesi), il che significa che il termine è comprensivo della durata dell'eventuale trattenimento disposto nel corso della procedura di rimpatrio alla frontiera.

- **Conclusione della procedura di frontiera e diritto di ingresso nel territorio** - Se alla scadenza del termine per la conclusione della procedura di frontiera la procedura di asilo è ancora in corso, il richiedente è autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato membro ai fini del completamento della procedura di asilo. L'ingresso non è autorizzato se il richiedente non ha più diritto di rimanere né è autorizzato a rimanere. Se è già stata emanata la decisione di rimpatrio, al richiedente si applica invece la procedura di rimpatrio alla frontiera, che non può durare più di 12 settimane, trascorse le quali il cittadino di paese terzo in soggiorno irregolare sarebbe sottoposto alla procedura di rimpatrio prevista dalla direttiva rimpatri.
- **Trasferibilità della procedura di asilo e di rimpatrio alla frontiera** - La procedura di asilo e di rimpatrio alla frontiera può essere applicata in uno Stato membro diverso da quello in cui è presentata domanda di asilo. A norma del nuovo articolo 41, paragrafo 8, lo Stato membro in cui il richiedente è ricollocato a norma dell'articolo [x] del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della

migrazione] può applicare la procedura di asilo e di rimpatrio alla frontiera se le condizioni per applicarla sono soddisfatte nello Stato membro nel quale è stata presentata la domanda. Lo Stato membro di ricollocazione può applicare le procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera quando la domanda di protezione internazionale è presentata solo in tale Stato membro a seguito di ricollocazione (nuovo articolo 41, paragrafo 1, lettera d)).

In sintesi, la procedura di asilo alla frontiera dev'essere applicata in caso di domanda di asilo manifestamente strumentale o quando il richiedente rappresenta una minaccia per la sicurezza ovvero quando è improbabile che la protezione internazionale sia necessaria, dato il tasso di riconoscimento delle domande dei cittadini del suo paese. Lo Stato membro può inoltre scegliere di applicarla in base a una valutazione dell'ammissibilità della domanda o del merito della stessa, nei casi in cui la domanda dev'essere esaminata con procedura accelerata. Lo Stato membro può infine decidere di applicare la procedura di asilo ordinaria anziché quella alla frontiera quando risulta chiaro fin dall'inizio che, in caso di decisione sfavorevole sulla domanda di asilo, difficilmente il richiedente sarà riammesso nel paese terzo. La procedura di asilo ordinaria si applicherebbe a tutte le altre domande di asilo. Salvo se pongono problemi di sicurezza, sono esenti dalla procedura di frontiera i minori non accompagnati e i minori di età inferiore a 12 anni e relativi familiari.

3. Concatenazione completa della procedura di asilo e di rimpatrio

Occorre concatenare senza soluzione di continuità tutte le fasi della procedura di migrazione anche per i migranti che hanno eluso gli accertamenti o sono stati autorizzati ad entrare nel territorio dello Stato membro ai fini del trattamento della loro domanda di asilo con procedura ordinaria. Quest'obiettivo implica modifiche mirate della proposta della Commissione del 2016, così da impedire ai migranti di ritardare le procedure al solo scopo di precludere il loro allontanamento dall'Unione e di utilizzare in modo strumentale il sistema di asilo. È una questione che riguarda soprattutto l'efficacia della procedura d'impugnazione, specie nel quadro della procedura di frontiera, e il collegato diritto del richiedente di rimanere (effetto sospensivo), in particolare nei casi di reiterazione della domanda, problematica sollevata da vari Stati membri durante le consultazioni sul nuovo patto.

– **Snellimento delle procedure di asilo e rimpatrio, fase di impugnazione compresa**

– A norma del nuovo articolo 35 bis lo Stato membro deve emanare le decisioni di asilo e di rimpatrio nello stesso atto o, se in atti distinti, contestualmente. Il nuovo articolo 53, paragrafo 1, snellisce le procedure di impugnazione in materia di asilo e di rimpatrio garantendo per le decisioni sia sull'asilo sia sul rimpatrio il diritto a un ricorso effettivo dinanzi allo stesso giudice, nello stesso procedimento giudiziario e entro gli stessi termini. Le nuove norme provvedono affinché la procedura di rimpatrio non sia ritardata inutilmente e riducono il rischio che il richiedente asilo respinto si renda irreperibile o impedisca l'allontanamento, garantendo nel contempo il rispetto del diritto fondamentale a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice.

- In caso di domande reiterate, nella proposta del 2016 la Commissione lasciava agli Stati membri la possibilità di derogare al diritto di rimanere nel loro territorio se l'autorità accertante aveva respinto la domanda reiterata per inammissibilità o manifesta infondatezza o se si trattava di una seconda reiterazione. Alla luce delle consultazioni tenute con gli Stati membri, la Commissione ritiene che, in caso di reiterazione della domanda, vi sia spazio per ulteriori deroghe al diritto di rimanere, purché calibrate attentamente. A norma del nuovo disposto dell'articolo 43, paragrafo 1, lettera a), quindi, il richiedente che reitera la domanda non dev'essere autorizzato a rimanere nelle

more della decisione che dichiara la domanda inammissibile se sono soddisfatte tutte le condizioni seguenti: l'allontanamento è imminente; è chiaro che la domanda è presentata esclusivamente per ritardare o impedire l'allontanamento; all'autorità accertante risulta immediatamente chiaro che non sono presentati elementi nuovi; non vi è alcun rischio di respingimento (*refoulement*); la domanda reiterata è stata presentata entro un anno dalla decisione dell'autorità accertante sulla prima domanda. Questa norma potrà essere applicata soltanto se gli Stati membri riusciranno ad organizzare le procedure in modo tale che l'autorità accertante possa decidere, valutando se tutti questi criteri siano soddisfatti, in tempi il più possibile brevi dopo la presentazione della domanda reiterata; in caso contrario, infatti, si applicherà la norma principale, che conferisce al richiedente il diritto di rimanere per la durata dell'esame della domanda reiterata.

- A fini di chiarezza gli articoli 53 e 54 sono inclusi integralmente nella presente proposta. Non sono apportate modifiche di sostanza alla proposta del 2016 per quanto riguarda le disposizioni relative al principio fondamentale del ricorso effettivo, l'interpretazione e la traduzione nella fase di impugnazione e la procedura applicabile al riconoscimento del diritto di rimanere.
- Il nuovo articolo 53, paragrafo 2, conferma la possibilità, attualmente prevista dalla direttiva procedure, di considerare inammissibile, in virtù del diritto nazionale, l'impugnazione della decisione di rigetto della domanda presentata ai fini dell'ottenimento dello status di rifugiato, qualora la protezione sussidiaria riconosciuta dallo Stato membro comporti gli stessi diritti e benefici dello status di rifugiato ai sensi del diritto dell'Unione e nazionale.
- Il nuovo articolo 53, paragrafo 7, prevede termini minimi e massimi per l'impugnazione in primo grado, in sostituzione dei termini esatti proposti nel 2016, nell'intento di garantire una certa armonizzazione tenendo conto nel contempo delle opinioni espresse dagli Stati membri nel corso dei negoziati sulla proposta del 2016. A tal fine, è operata una distinzione tra le decisioni adottate con procedura accelerata o procedura di frontiera, per le quali i termini per l'impugnazione possono essere più brevi, anche in caso di domanda reiterata, e le altre decisioni.
- A norma del nuovo articolo 53, paragrafo 9, gli Stati membri non danno ai richiedenti la possibilità di ricorrere nuovamente avverso la decisione scaturita dall'impugnazione in primo grado della decisione adottata con procedura di frontiera.
- Il nuovo articolo 54, paragrafo 1, decreta la sospensione di tutti gli effetti giuridici della decisione di rimpatrio emanata contestualmente alla decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale, e questo fintantoché il richiedente ha diritto di rimanere o è autorizzato a rimanere a norma del regolamento. La norma è conforme alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-181/16, *Gnandi*, nella quale è affermato il principio che esige la sospensione di tutti gli effetti della decisione di rimpatrio in pendenza del ricorso avverso il rigetto della domanda di protezione internazionale e se il cittadino di paese terzo gode del diritto di rimanere in conformità del regolamento sulla procedura di asilo.
- Il nuovo articolo 54, paragrafo 3, estende le situazioni in cui il richiedente non gode automaticamente del diritto di rimanere ai fini dell'impugnazione,

includendovi la decisione di rigetto della domanda reiterata e la decisione di revoca della protezione internazionale nei casi particolari in cui si applica uno dei motivi di esclusione ovvero se il beneficiario è considerato un pericolo per la sicurezza di uno Stato membro o è stato condannato per un reato particolarmente grave.

- Nelle citate situazioni la proposta conferma il principio generale secondo cui il richiedente ha diritto di rimanere nel territorio degli Stati membri fino alla scadenza del termine entro il quale può chiedere al giudice l'autorizzazione a rimanere e, se la chiede, nelle more della decisione del giudice al riguardo. In via eccezionale il nuovo articolo 54, paragrafo 7, consente tuttavia di non riconoscere il diritto di rimanere in caso di impugnazione della decisione di rigetto della domanda reiterata, fatto salvo il rispetto del principio di non respingimento (*non-refoulement*). In tali situazioni la domanda del richiedente è già stata esaminata nel merito almeno tre volte: esame della domanda iniziale da parte dell'autorità accertante, esame in almeno un grado di impugnazione e ulteriore esame nel merito della domanda reiterata. È pertanto proporzionato prevedere che la decisione di rimpatrio sia esecutiva immediatamente. Questa possibilità dovrebbe tuttavia essere offerta soltanto in presenza delle stesse condizioni di cui all'articolo 43 (cfr. *supra*), fatta eccezione per la regola del termine di un anno, poiché la decisione sulla domanda reiterata dev'essere in ogni caso impugnata entro i termini fissati.

– **Reiterazione della domanda** - Per scoraggiare la reiterazione strumentale o dell'ultimo minuto delle domande sono proposte norme più rigorose a disciplina delle situazioni in cui gli Stati membri possono autorizzare i richiedenti a rimanere in caso di reiterazione della domanda.

- Considerate le norme illustrate *supra* nel loro complesso risulta che per la reiterazione della domanda varranno le disposizioni seguenti:
 - di norma, la domanda reiterata ha automaticamente effetto sospensivo nella fase amministrativa;
 - in via eccezionale, la domanda reiterata non ha effetto sospensivo nella fase amministrativa se è presentata nelle ultime fasi della procedura di rimpatrio per evitare l'allontanamento ed è immediatamente chiaro che non sono presentati elementi nuovi. Quest'eccezione è applicabile soltanto nell'arco di un anno dal momento in cui è adottata la decisione sulla prima domanda;
 - l'impugnazione della decisione sulla domanda reiterata non ha effetto sospensivo automatico, ma il richiedente può farne richiesta e, quindi, avere diritto di rimanere finché la sua istanza è all'esame del giudice;
 - se sono soddisfatte determinate condizioni, come spiegato in precedenza, gli Stati membri possono tuttavia derogare a questa norma ed escludere sia l'effetto sospensivo nella fase di impugnazione sia il diritto del richiedente di rimanere nelle more della decisione sulla sua richiesta di ottenere tale diritto;
 - la seconda o ulteriore impugnazione della domanda reiterata non ha effetto sospensivo automatico.

Proposta modificata di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (COM(2016) 467 final) è così modificata:

(1) i visti sono sostituiti dai seguenti:

"IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 78, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c),

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:";

(2) il considerando 31 è sostituito dai seguenti:

"(31) A garanzia dei diritti del richiedente la decisione sulla sua domanda dovrebbe essere resa per iscritto. Se la protezione internazionale è rifiutata, è opportuno motivare in fatto e in diritto la decisione al richiedente e informarlo delle relative conseguenze così come delle modalità d'impugnazione.

(31 bis) Per migliorare l'efficienza delle procedure e ridurre il pericolo di fuga e la probabilità di spostamenti non autorizzati, nessun vuoto di procedura dovrebbe intercorrere tra la pronuncia di una decisione negativa sulla domanda di protezione internazionale e l'emanazione della decisione di rimpatrio. È opportuno che la decisione di rimpatrio del richiedente la cui domanda è respinta sia pronunciata immediatamente. Fatto salvo il diritto a un ricorso effettivo, la decisione di rimpatrio dovrebbe costituire parte integrante della decisione sfavorevole sulla domanda di protezione internazionale ovvero, se costituisce un atto distinto, dovrebbe essere emanata contestualmente alla decisione sfavorevole.";

(3) il considerando seguente è inserito dopo il considerando (39):

"(39 bis) Per favorire la rapidità ed equità delle procedure nei confronti di tutti i richiedenti evitando nel contempo di prolungare indebitamente il soggiorno dei richiedenti che non soddisfano i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale nell'Unione, compresi i cittadini di paesi terzi esenti dall'obbligo di essere in possesso del visto a norma del regolamento (UE) 2018/1806, gli Stati membri dovrebbero accelerare l'esame della domanda quando il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è inferiore al 20 % del numero totale di decisioni che riguardano tale stesso paese.

L'accelerazione dell'esame della domanda non è opportuna se la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat, tenuto conto della nota orientativa prevista dall'articolo 10 del regolamento XX/XX sull'Agenzia europea per l'asilo, ovvero se il richiedente appartiene a una particolare categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono, alla luce di uno specifico motivo di persecuzione, di considerare rappresentativa una percentuale bassa. Il fatto che il paese terzo sia considerato paese di origine sicuro o paese terzo sicuro per il richiedente ai sensi del presente regolamento dovrebbe continuare a valere come motivo distinto che giustifica, rispettivamente, la procedura d'esame accelerata o la procedura di inammissibilità.";

(4) il considerando 40 è sostituito dal seguente:

"(40) In molti casi la protezione internazionale è chiesta alla frontiera esterna o in una zona di transito dello Stato membro, spesso da persone fermate in collegamento con l'attraversamento non autorizzato della frontiera esterna o sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso. Le procedure di identificazione e i controlli sanitari e di sicurezza da effettuare alla frontiera esterna per dirigere il cittadino di paese terzo o l'apolide verso la procedura applicabile presuppongono la condotta di accertamenti. Per qualsiasi tipo di arrivo irregolare tutte le diverse fasi delle procedure applicabili dovrebbero concatenarsi con efficienza e senza soluzione di continuità. In esito agli accertamenti il cittadino di paese terzo o l'apolide dovrebbe essere incanalato nell'adeguata procedura di asilo o di rimpatrio ovvero dovrebbe essere respinto. È pertanto opportuno istituire una fase di pre-ingresso articolata in accertamenti e procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera.";

(5) i considerando seguenti sono inseriti dopo il considerando (40):

"(40 bis) La procedura di asilo e di rimpatrio alla frontiera dovrebbe servire a valutare rapidamente, alla frontiera esterna, se la domanda è infondata o inammissibile, così da poter rimpatriare prontamente le persone che non hanno diritto di soggiornare garantendo nel contempo che le persone la cui domanda è fondata siano incanalate nella procedura ordinaria e possano accedere rapidamente alla protezione internazionale. Per poter valutare l'ammissibilità della domanda gli Stati membri dovrebbero pertanto poter imporre ai richiedenti protezione internazionale di rimanere alla frontiera esterna o in una zona di transito. In specifiche circostanze è opportuno che gli Stati membri possano effettuare alla frontiera esterna l'esame della domanda nel merito e, in caso di rigetto della stessa, il rimpatrio del cittadino di paese terzo o dell'apolide.

(40 ter) Lo Stato membro dovrebbe valutare la domanda con procedura di frontiera quando il richiedente rappresenta un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico; quando il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti relativi alla sua identità o alla sua cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente; quando la domanda è probabilmente infondata perché il richiedente è cittadino di un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è inferiore al 20 % del numero totale di decisioni che riguardano tale stesso paese. Lo Stato membro dovrebbe invece poter scegliere se ricorrere o no alla procedura di frontiera in altri casi, ad esempio quando il richiedente proviene da un paese di origine sicuro o da un paese terzo sicuro.

(40 quater) Quando applica la procedura di esame alla frontiera della domanda di protezione internazionale, lo Stato membro dovrebbe provvedere alla predisposizione

delle condizioni necessarie per accogliere il richiedente alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, conformemente alla direttiva XXX/XXX/UE [direttiva accoglienza]. Lo Stato membro può trattare la domanda in un punto della frontiera esterna diverso da quello in cui è presentata domanda d'asilo, trasferendo il richiedente in uno specifico luogo sito alla frontiera esterna ovvero in prossimità della stessa nel quale vi sono strutture adeguate. È opportuno lasciare agli Stati membri la libertà di scegliere gli specifici luoghi siti alla frontiera esterna nei quali intendono approntare tali strutture. Nondimeno gli Stati membri dovrebbero limitare la necessità di trasferire i richiedenti a questo fine, approntando quindi strutture dotate di capacità sufficiente ai valichi di frontiera o nelle sezioni di frontiera esterna in cui è presentata la maggior parte delle domande di protezione internazionale, anche in considerazione della lunghezza della frontiera esterna e del numero di valichi di frontiera o di zone di transito. Gli Stati membri dovrebbero comunicare alla Commissione gli specifici luoghi siti alla frontiera esterna, le zone di transito o i luoghi in prossimità della frontiera esterna in cui saranno espletate le procedure di frontiera. Qualora sia applicata la procedura di frontiera e sia temporaneamente superata la capacità dei luoghi siti alla frontiera esterna o in prossimità della stessa dei quali lo Stato membro ha dato comunicazione, lo Stato membro può, per un periodo il più possibile breve, trattare le domande altrove sul proprio territorio.

(40 quinquies) Anche quando la procedura di frontiera è obbligatoria gli Stati membri dovrebbero in via eccezionale essere dispensati dall'applicarla all'esame delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini di paesi terzi che non cooperano a sufficienza in materia di riammissione, poiché un rapido rimpatrio della persona in seguito al rigetto della domanda sarebbe in tal caso improbabile. Per stabilire se il paese terzo cooperi a sufficienza in materia di riammissione è opportuno affidarsi alle procedure previste all'articolo 25 bis del regolamento (CE) n. 810/2009.

(40 sexies) La procedura di esame alla frontiera della domanda di protezione internazionale dovrebbe essere il più possibile breve, senza tuttavia pregiudicare la completezza e l'equità dell'esame. In nessun caso la durata dovrebbe superare le 12 settimane. Questo termine dovrebbe essere inteso come termine unico per la procedura di asilo alla frontiera, comprensivo sia della decisione in esito all'esame della domanda sia, se applicabile, della decisione nel primo grado d'impugnazione. Entro tale termine gli Stati membri sono liberi di fissare nel diritto nazionale i termini applicabili alla fase amministrativa e quelli applicabili alla fase d'impugnazione, avendo tuttavia cura di garantire che la procedura di esame si concluda e successivamente, se del caso, la decisione nel primo grado d'impugnazione sia emanata entro tale termine massimo di 12 settimane. Se alla scadenza di tale termine lo Stato membro non ha adottato le decisioni del caso, è opportuno autorizzare in via di principio il richiedente ad entrare nel territorio dello Stato membro. L'ingresso nel territorio non dovrebbe tuttavia essere autorizzato quando il richiedente non ha diritto di rimanere, quando non ha chiesto di essere autorizzato a rimanere ai fini di una procedura d'impugnazione ovvero quando il giudice ha deciso che non dovrebbe essere autorizzato a rimanere nelle more dell'esito dell'impugnazione. Ai fini della continuità tra la procedura di asilo e la procedura di rimpatrio, è in tali casi opportuno espletare alla frontiera anche la procedura di rimpatrio, entro un termine non superiore a 12 settimane. Tale termine dovrebbe decorrere dal momento in cui il richiedente, il cittadino di paese terzo o l'apolide non ha più diritto di rimanere o non è più autorizzato a rimanere.

- (40 septies) Sebbene la procedura di esame alla frontiera della domanda di protezione internazionale possa essere applicata senza ricorrere al trattenimento, in questa fase gli Stati membri dovrebbero tuttavia poter applicare i motivi di trattenimento durante la procedura di frontiera in conformità alle disposizioni della direttiva (UE) XXX/XXX [direttiva accoglienza] al fine di decidere in merito al diritto del richiedente di entrare nel territorio. Se nel corso di tale procedura è fatto ricorso al trattenimento, dovrebbero applicarsi le disposizioni in materia della direttiva (UE) XXX/XXX [direttiva accoglienza], comprese le garanzie di cui godono i richiedenti trattenuti in termini di necessità di valutazione specifica di ciascun caso, controllo giurisdizionale e condizioni di trattenimento.
- (40 octies) Quando la procedura di frontiera sfocia nel rigetto della domanda, è opportuno emanare immediatamente, nei confronti del richiedente, del cittadino di paese terzo o dell'apolide, una decisione di rimpatrio ovvero disporre il respingimento in presenza delle condizioni previste all'articolo 14 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁰. Ai fini della parità di trattamento di tutti i cittadini di paesi terzi la cui domanda è respinta con procedura di frontiera, quando lo Stato membro decide di non applicare le disposizioni della direttiva XXX/XXX/UE [direttiva rimpatri] in virtù dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della stessa direttiva e non emana nei confronti della persona una decisione di rimpatrio, il richiedente, il cittadino di paese terzo o l'apolide dovrebbe godere del trattamento e del livello di protezione previsti all'articolo 4, paragrafo 4, di detta direttiva XXX/XXX/UE [direttiva rimpatri], equivalenti a quelli applicabili alla persona colpita da decisione di rimpatrio.
- (40 nonies) Quando è seguita la procedura di rimpatrio alla frontiera, è opportuno applicare le disposizioni della [rifusione della direttiva rimpatri] che disciplinano elementi della procedura di rimpatrio che non sono stabili nel presente regolamento, in particolare: definizioni, disposizioni più favorevoli, principio di non respingimento (*non-refoulement*), interesse superiore del minore, vita familiare e stato di salute, pericolo di fuga, obbligo di cooperare, termine per la partenza volontaria, decisione di rimpatrio, allontanamento, rinvio dell'allontanamento, rimpatrio e allontanamento di minori non accompagnati, divieti d'ingresso, garanzie in attesa di rimpatrio, trattenimento, condizioni di trattenimento, trattenimento di minori non accompagnati e di famiglie, situazioni di emergenza. Per ridurre il rischio di ingresso e di spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare sottoposti a procedura di rimpatrio alla frontiera, al cittadino di paese terzo in soggiorno irregolare può essere concesso un termine per la partenza volontaria non superiore a 15 giorni, fatta salva la possibilità di adempiere volontariamente all'obbligo di rimpatrio in qualsiasi momento.
- (40 decies) Quando il richiedente, il cittadino di paese terzo o l'apolide sottoposto a trattenimento nel corso della procedura di esame alla frontiera della domanda di protezione internazionale non ha più diritto di rimanere né è stato autorizzato a rimanere, è opportuno consentire allo Stato membro di continuare a trattenerlo per impedirgli l'ingresso nel territorio e per eseguire la procedura di rimpatrio, sempre nel rispetto delle garanzie e delle condizioni di trattenimento previste dalla direttiva XXX/XXX/UE [direttiva rimpatri]. Il richiedente, il cittadino di paese terzo o

¹⁰ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).

l'apolide non sottoposto a trattenimento nel corso della procedura di esame alla frontiera della domanda di protezione internazionale che non ha più diritto di rimanere né è stato autorizzato a rimanere potrebbe essere trattenuto anche se presenta un pericolo di fuga, se evita o ostacola il rimpatrio ovvero se rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Il trattenimento dovrebbe essere il più possibile breve e non dovrebbe superare la durata massima prevista per la procedura di rimpatrio alla frontiera. Quando il cittadino di paese terzo in soggiorno irregolare non rimpatria o non è allontanato entro tale termine e non è più d'applicazione la procedura di rimpatrio alla frontiera, è opportuno applicare le disposizioni della [rifusione della direttiva rimpatri]. La durata massima del trattenimento prevista all'articolo 15 di tale direttiva dovrebbe comprendere il periodo di trattenimento applicato nel corso della procedura di rimpatrio alla frontiera.

(40 undecies) È opportuno consentire allo Stato membro in cui il richiedente è ricollocato a norma del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione] di esaminare la domanda con procedura di frontiera, a condizione che il richiedente non sia ancora stato autorizzato ad entrare nel territorio degli Stati membri e che siano soddisfatte le condizioni che permetterebbero l'applicazione di tale procedura nello Stato membro dal quale il richiedente è stato ricollocato.";

(6) il considerando seguente è inserito dopo il considerando (44):

"(44 bis) Il richiedente che reitera la domanda all'ultimo minuto esclusivamente per ritardare o impedire il proprio allontanamento non dovrebbe essere autorizzato a rimanere nelle more della decisione che dichiara la domanda inammissibile quando all'autorità accertante risulta immediatamente chiaro che non sono presentati elementi nuovi e che non sussiste alcun rischio di respingimento (*refoulement*), a condizione che la domanda sia presentata entro un anno dalla decisione dell'autorità accertante sulla prima domanda. L'autorità accertante emana una decisione a norma del diritto nazionale confermando il soddisfacimento di tali criteri, così che il richiedente non sia autorizzato a rimanere.";

(7) i considerando 65 e 66 sono sostituiti dai seguenti:

"(65) Affinché il richiedente possa esercitare il diritto a un ricorso effettivo avverso la decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale, è opportuno sospendere automaticamente tutti gli effetti della decisione di rimpatrio finché il richiedente ha il diritto di rimanere o è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato membro. Per migliorare l'efficacia delle procedure alla frontiera esterna garantendo nel contempo il rispetto del diritto a un ricorso effettivo, le decisioni adottate con procedura di frontiera dovrebbero essere impugnabili in un solo grado di giudizio.

(66) È opportuno che, in linea di principio, il richiedente abbia diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro fino alla scadenza del termine per l'impugnazione dinanzi al giudice di primo grado e, se esercita tale diritto entro il termine stabilito, nelle more dell'esito dell'impugnazione. Al richiedente dovrebbe essere negato il diritto automatico di rimanere ai fini dell'impugnazione soltanto nei limitati casi, previsti dal presente regolamento, nei quali è probabile che la domanda risulti infondata.";

(8) i considerando seguenti sono inseriti dopo il considerando (66):

"(66 bis) Nei casi in cui il richiedente non ha il diritto automatico di rimanere ai fini dell'impugnazione il giudice dovrebbe comunque potergli consentire, su sua istanza o d'ufficio, di rimanere nel territorio dello Stato membro nelle more dell'esito dell'impugnazione. In tali casi il richiedente dovrebbe avere diritto di rimanere fino alla scadenza del termine per chiedere al giudice l'autorizzazione a rimanere e, se presenta richiesta in tal senso entro il termine stabilito, nelle more della decisione del giudice competente. Per scoraggiare la reiterazione strumentale o dell'ultimo minuto delle domande, è opportuno consentire agli Stati membri di disporre nel diritto nazionale che, in caso di rigetto di una domanda reiterata, il richiedente non ha diritto di rimanere durante il periodo indicato, così da impedire l'ulteriore reiterazione di domande infondate. Nella procedura volta a determinare se il richiedente debba essere autorizzato a rimanere nelle more dell'esito dell'impugnazione, è opportuno salvaguardarne con le opportune garanzie i diritti di difesa mettendo a sua disposizione i necessari servizi di interpretazione e di assistenza legale. Il giudice competente dovrebbe altresì poter esaminare in fatto e in diritto la decisione che nega la protezione internazionale.

(66 ter) Ai fini dell'effettività dei rimpatri, il richiedente non dovrebbe avere diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro nella fase di secondo o ulteriore grado d'impugnazione per via giudiziaria avverso la decisione sfavorevole sulla domanda di protezione internazionale, fatta salva la possibilità che il giudice gli consenta di rimanere. È inoltre opportuno che gli Stati membri non diano ai richiedenti la possibilità di ricorrere nuovamente avverso la decisione scaturita dall'impugnazione in primo grado della decisione adottata con procedura di frontiera.

(66 quater) Ai fini della coerenza dell'esame giuridico cui il giudice sottopone la decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale e la collegata decisione di rimpatrio e al fine di accelerare l'esame del caso sgravando la competente autorità giudiziaria, è opportuno che le due decisioni siano riunite nello stesso procedimento dinanzi allo stesso giudice.

(66 quinquies) Ai fini dell'equità e dell'obiettività nella gestione delle domande e dell'efficacia della procedura comune di protezione internazionale, è opportuno fissare termini applicabili alla procedura amministrativa.";

(9) [Regno Unito - considerando 77]

(10) all'articolo 4, paragrafo 1, è aggiunta la lettera seguente:

"(i) "familiare".";

(11) all'articolo 26 è aggiunto il paragrafo seguente:

"3. I paragrafi 1 e 2 si applicano ai cittadini di paesi terzi sottoposti agli accertamenti previsti all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sugli accertamenti] soltanto ad accertamenti conclusi.";

(12) all'articolo 27 sono aggiunti i paragrafi seguenti:

"5. I paragrafi da 1 a 4 si applicano ai cittadini di paesi terzi sottoposti agli accertamenti previsti all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sugli accertamenti] soltanto ad accertamenti conclusi.

6. Quando nella fase degli accertamenti non è stato possibile rilevare dati biometrici a norma del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento Eurodac] o quando il richiedente non è stato sottoposto ad accertamenti, le autorità competenti rilevano i dati biometrici al più tardi al momento della registrazione della domanda di

protezione internazionale e li trasmettono, insieme ai dati di cui all'articolo 12, lettere da c) a p), del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento Eurodac], rispettivamente al sistema centrale e all'archivio comune di dati di identità in conformità di detto regolamento.";

- (13) è inserito il nuovo articolo 35 bis seguente:

"Articolo 35 bis

Rigetto della domanda ed emanazione della decisione di rimpatrio

Lo Stato membro emana una decisione di rimpatrio conforme alla direttiva XXX/XXX/UE [direttiva rimpatri] quando la domanda, ai fini sia dello status di rifugiato sia della protezione sussidiaria, è respinta per inammissibilità, infondatezza o manifesta infondatezza ovvero per ritiro implicito o esplicito. La decisione di rimpatrio è emanata nell'ambito della decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale o come atto distinto. Se in forma di atto distinto, la decisione di rimpatrio è emanata contestualmente alla decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale.";

- (14) l'articolo 40 è così modificato:

- (a) al paragrafo 1 è aggiunta la lettera seguente:

"(i) il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20 %, tranne se la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero se il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %.";

- (b) al paragrafo 5 è aggiunta la lettera seguente:

"(c) il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20 %, tranne se la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero se il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %.";

- (15) l'articolo 41 è sostituito dal seguente:

"Articolo 41

Procedura di esame alla frontiera delle domande di protezione internazionale

4. In esito alla procedura di accertamento effettuata a norma del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sugli accertamenti], e a condizione che il richiedente non sia ancora stato autorizzato ad entrare nel territorio degli Stati membri, lo Stato membro può esaminare con procedura di frontiera la domanda presentata dal cittadino di paese terzo o dall'apolide che non soddisfa le condizioni d'ingresso nel territorio degli Stati membri previste all'articolo 6 del regolamento (UE) 2016/399. La procedura di frontiera può prendere avvio:

- (a) dalla domanda presentata a un valico della frontiera esterna o in una zona di transito;
 - (b) dal fermo collegato all'attraversamento non autorizzato della frontiera esterna;
 - (c) dallo sbarco nel territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso;
 - (d) dal ricollocamento a norma dell'articolo [X] del regolamento (UE) XXX/XXX [ex regolamento Dublino].
5. Quando è applicata la procedura di frontiera possono essere assunte decisioni:
- (a) sull'inammissibilità della domanda a norma dell'articolo 36;
 - (b) sul merito della domanda con procedura d'esame accelerata nei casi previsti all'articolo 40, paragrafo 1.
6. Lo Stato membro esamina la domanda con procedura di frontiera nei casi previsti al paragrafo 1 quando sussistono le circostanze di cui all'articolo 40, paragrafo 1, lettera c), f) o i).
7. Lo Stato membro può decidere di non applicare il paragrafo 3 al richiedente che ha una cittadinanza o, se apolide, una dimora abituale in un paese terzo per il quale ha inviato alla Commissione una notifica a norma dell'articolo 25 bis, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 810/2009.
- Se, in esito all'esame effettuato a norma dell'articolo 25 bis, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 810/2009, la Commissione ritiene che il paese terzo cooperi a sufficienza, lo Stato membro applica nuovamente il paragrafo 3.
8. Se la Commissione ritiene che il paese terzo non cooperi a sufficienza, lo Stato membro può continuare a non applicare il paragrafo 3:
- (a) fino all'abrogazione o alla modifica dell'atto di esecuzione precedentemente adottato dal Consiglio a norma dell'articolo 25 bis, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 810/2009;
 - (b) qualora la Commissione non reperi necessario un intervento a norma dell'articolo 25 bis del regolamento (CE) n. 810/2009, fino al momento in cui, nella valutazione effettuata a norma del paragrafo 2 del medesimo articolo, la Commissione riferisce di un cambiamento sostanziale del paese terzo in termini di cooperazione.
9. La procedura di frontiera può essere applicata ai minori non accompagnati e ai minori di età inferiore a 12 anni e relativi familiari soltanto nei casi previsti all'articolo 40, paragrafo 5, lettera b).
10. Fatti salvi i paragrafi 9 e 11, il richiedente cui è applicata la procedura di frontiera non è autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato membro.
11. Nell'applicare la procedura di frontiera lo Stato membro può espletare, fatti salvi i termini fissati al paragrafo 11, la procedura di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda prevista al regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione].
12. Lo Stato membro in cui il richiedente è ricollocato a norma dell'articolo [x] del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione] può applicare, anche nei casi di cui al paragrafo 1, lettera d), la

procedura di frontiera se le condizioni per applicarla sono soddisfatte nello Stato membro dal quale il richiedente è ricollocato.

13. Lo Stato membro non applica o cessa in qualsiasi fase di applicare la procedura di frontiera quando:
- (a) l'autorità accertante reputa non applicabili o non più applicabili i motivi di rigetto della domanda per inammissibilità o i motivi di applicazione della procedura d'esame accelerata;
 - (b) il richiedente con esigenze procedurali particolari non può ricevere il sostegno necessario nei luoghi previsti al paragrafo 14;
 - (c) motivi medici impediscono di applicare la procedura di frontiera;
 - (d) è fatto ricorso al trattenimento nel caso particolare e le applicabili garanzie e condizioni previste agli articoli da 8 a 11 della direttiva XXX/XXX/UE [direttiva accoglienza] non sono o non sono più rispettate, e l'applicazione della procedura di frontiera al richiedente è impossibile senza trattenimento.

Nelle situazioni descritte l'autorità competente autorizza il richiedente ad entrare nel territorio dello Stato membro.

14. In deroga all'articolo 28 del presente regolamento, la domanda cui è applicata la procedura di frontiera è presentata entro cinque giorni dalla prima registrazione o, in caso di ricollocamento a norma dell'articolo [x] del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione], entro cinque giorni dall'arrivo del richiedente nello Stato membro competente a seguito di un trasferimento a norma dell'articolo 56, paragrafo 1, lettera e), di detto regolamento.
15. La procedura di frontiera è il più possibile breve, senza tuttavia pregiudicare la completezza e l'equità dell'esame della domanda. Comprende la decisione prevista ai paragrafi 2 e 3 e, se applicabile, la decisione sull'impugnazione, ed è completata entro 12 settimane dalla registrazione della domanda. Al termine di tale periodo il richiedente è autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro, salvo nei casi di applicabilità dell'articolo 41 bis, paragrafo 1.

In deroga ai termini fissati all'articolo 34, all'articolo 40, paragrafo 2, e all'articolo 55, gli Stati membri disciplinano la durata della procedura d'esame e della procedura d'impugnazione in modo tale che, se è impugnata la decisione di rigetto della domanda scaturita dalla procedura di frontiera, la decisione sull'impugnazione sia emanata entro 12 settimane dalla registrazione della domanda.

16. In deroga al paragrafo 11 il richiedente non è autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato membro quando:
- (a) il suo diritto di rimanere è stato revocato a norma dell'articolo 9, paragrafo 3, lettera a);
 - (b) non ha diritto di rimanere a norma dell'articolo 54 e non ha chiesto entro il termine applicabile l'autorizzazione a rimanere ai fini di una procedura d'impugnazione;
 - (c) non ha diritto di rimanere a norma dell'articolo 54 e il giudice ha stabilito che non è autorizzato a rimanere nelle more dell'esito della procedura d'impugnazione.

In dette situazioni si applica l'articolo 41 bis quando il richiedente è colpito da decisione di rimpatrio emanata a norma della direttiva XXX/XXX/UE [direttiva rimpatri] o da provvedimento di respingimento a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2016/399.

17. Per la durata dell'esame della domanda con procedura di frontiera il richiedente è tenuto alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito. Ciascuno Stato membro comunica alla Commissione, entro [*due mesi dalla data di applicazione del presente regolamento*], i luoghi in cui sarà espletata la procedura di frontiera, siano essi alla frontiera esterna, in prossimità della stessa oppure in zone di transito, anche ai fini dell'applicazione del paragrafo 3, e provvede affinché tali luoghi abbiano capacità sufficiente a permettere il trattamento delle domande richiamate in detto paragrafo. La Commissione riceve comunicazione dell'identificazione dei luoghi in cui è applicata la procedura di frontiera due mesi prima che si verifichi qualsiasi loro cambiamento.
 18. Lo Stato membro, se la capacità dei luoghi di cui ha dato comunicazione a norma del paragrafo 14 è temporaneamente insufficiente a permettere il trattamento delle domande richiamate al paragrafo 3, può designare altri luoghi siti sul proprio territorio e, previa comunicazione alla Commissione, accogliervi provvisoriamente i richiedenti per un periodo il più possibile breve.";
- (16) è inserito il nuovo articolo 41 bis seguente:

"Articolo 41 bis

Procedura di rimpatrio alla frontiera

19. Il cittadino di paese terzo o l'apolide la cui domanda è respinta con procedura di cui all'articolo 41 non è autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato membro.
20. La persona di cui al paragrafo 1 è tenuta per un periodo non superiore a 12 settimane in un luogo sito alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito; qualora non sia in grado di accoglierla in uno di tali luoghi, lo Stato membro può ricorrere ad altre sedi sul proprio territorio. Il termine di 12 settimane decorre dal momento in cui il richiedente, il cittadino di paese terzo o l'apolide non ha più diritto di rimanere né è autorizzato a rimanere.
21. Ai fini del presente articolo si applicano l'articolo 3, l'articolo 4, paragrafo 1, gli articoli da 5 a 7, l'articolo 8, paragrafi da 1 a 5, l'articolo 9, paragrafi da 2 a 4, gli articoli da 10 a 13, l'articolo 15, l'articolo 17, paragrafo 1, l'articolo 18, paragrafi da 2 a 4, e gli articoli da 19 a 21 della direttiva XXX/XXX/UE [rifusione della direttiva rimpatri].
22. Alla persona di cui al paragrafo 1 può essere concesso un termine per la partenza volontaria non superiore a 15 giorni, fatta salva la possibilità di adempiere volontariamente all'obbligo in qualsiasi momento.
23. È possibile continuare a trattenere, al fine di impedirne l'ingresso nel territorio dello Stato membro, prepararne il rimpatrio o effettuare l'allontanamento, la persona di cui al paragrafo 1 che era in stato di trattenimento nel corso della procedura prevista all'articolo 41 e che non ha più diritto di rimanere né è autorizzata a rimanere.

24. È possibile sottoporre a trattenimento la persona di cui al paragrafo 1 che non ha più diritto di rimanere né è autorizzata a rimanere e che non era in stato di trattenimento nel corso della procedura prevista all'articolo 41, se presenta un pericolo di fuga ai sensi della direttiva XXX/XXX/UE [direttiva rimpatri], se evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento ovvero se rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale.
25. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di allontanamento. La durata del trattenimento non supera il termine previsto al paragrafo 2 ed è compresa nei periodi massimi di trattenimento previsti all'articolo 15, paragrafi 5 e 6, della direttiva XXX/XXX/UE [direttiva rimpatri].
26. Lo Stato membro che, a seguito del rigetto della domanda con procedura richiamata all'articolo 41, dispone il respingimento a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2016/399 e che ha deciso di non applicare in tali casi la direttiva XXX/XXX/UE [direttiva rimpatri] a norma dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della stessa direttiva, provvede affinché il cittadino di paese terzo o l'apolide colpito dal provvedimento di respingimento goda di un trattamento e di un livello di protezione conformi all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva XXX/XXX/UE [direttiva rimpatri] ed equivalenti a quelli previsti ai paragrafi 2, 4 e 7 del presente articolo.";
- (17) l'articolo 43 è così modificato:
"(a) la lettera (a) è soppressa;
è inserita la lettera (c) seguente:
(c) la domanda è reiterata una prima volta, entro un anno dalla decisione dell'autorità accertante sulla prima domanda, esclusivamente per ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione di rimpatrio che comporterebbe l'imminente allontanamento del richiedente dallo Stato membro, nelle more della decisione che dichiara la domanda inammissibile quando all'autorità accertante risulta immediatamente chiaro che non sono presentati elementi nuovi ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 4.";
- (18) gli articoli 53 e 54 sono sostituiti dai seguenti:

"Articolo 53

Diritto a un ricorso effettivo

27. Il richiedente ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso:
- (a) la decisione di rigetto della domanda per inammissibilità;
 - (b) la decisione di rigetto della domanda per infondatezza, ai fini sia dello status di rifugiato sia della protezione sussidiaria;
 - (c) la decisione di rigetto della domanda per ritiro implicito;
 - (d) la decisione di revoca della protezione internazionale;
 - (e) la decisione di rimpatrio.
- La decisione di rimpatrio è impugnata dinanzi allo stesso giudice, nello stesso procedimento giudiziario e entro gli stessi termini previsti per la decisione di cui alla lettera a), b), c) o d).

28. La persona riconosciuta ammissibile alla protezione sussidiaria ha diritto a un ricorso effettivo avverso la decisione che considera infondata la domanda ai fini dello status di rifugiato. Quando la protezione sussidiaria riconosciuta dallo Stato membro comporta gli stessi diritti e gli stessi benefici dello status di rifugiato a norma del diritto dell'Unione e nazionale, l'impugnazione di detta decisione nello Stato membro può essere considerata inammissibile se così prevede il diritto nazionale.
29. Il ricorso effettivo ai sensi del paragrafo 1 prevede l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto, almeno dinanzi al giudice di primo grado, compreso se del caso l'esame del bisogno di protezione internazionale ai sensi del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento qualifiche].
30. Ai fini dell'udienza dinanzi al giudice competente il richiedente riceve un servizio di interpretazione qualora tale l'udienza abbia luogo e una comunicazione adeguata risulti altrimenti impossibile.
31. Se lo reputa necessario, il giudice provvede alla traduzione dei documenti d'interesse che non siano già stati tradotti a norma dell'articolo 33, paragrafo 4. In alternativa la traduzione di tali documenti d'interesse può essere fornita da altri soggetti e pagata con fondi pubblici a norma del diritto nazionale.
32. Se i documenti non gli sono presentati in tempo utile per provvedere alla relativa traduzione, il giudice può rifiutare di prenderli in considerazione se non sono accompagnati da una traduzione fornita dal richiedente.
33. Gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale i seguenti termini per l'impugnazione delle decisioni di cui al paragrafo 1 da parte dei richiedenti:
- (a) almeno una settimana in caso di decisione di rigetto della domanda per inammissibilità, per ritiro implicito o per infondatezza se, al momento della decisione, sussiste una delle circostanze elencate nell'articolo 40, paragrafo 1 o paragrafo 5;
 - (b) tra un minimo di due settimane e un massimo di due mesi in tutti gli altri casi.
34. I termini di cui al paragrafo 7 decorrono dalla data in cui la decisione dell'autorità accertante è notificata al richiedente o al suo rappresentante ovvero al suo avvocato. Il diritto nazionale stabilisce la procedura di notifica.
35. Gli Stati membri prevedono un unico grado d'impugnazione avverso la decisione adottata con procedura di frontiera.

Articolo 54

Effetto sospensivo dell'impugnazione

36. Gli effetti della decisione di rimpatrio sono sospesi automaticamente fintantoché il richiedente ha diritto di rimanere o è autorizzato a rimanere a norma del presente articolo.
37. Il richiedente ha diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro fino alla scadenza del termine per l'esercizio del suo diritto a un ricorso effettivo dinanzi al giudice di primo grado e, se esercita tale diritto entro il termine stabilito, nelle more dell'esito del ricorso.
38. Il richiedente non ha diritto di rimanere a norma del paragrafo 2 quando l'autorità competente ha adottato una delle seguenti decisioni:

- (a) decisione di rigetto della domanda per infondatezza o per manifesta infondatezza se, al momento della decisione, sussiste una delle circostanze elencate nell'articolo 40, paragrafi 1 e 5, [compreso il paese di origine sicuro,] ovvero nei casi nei quali si applica la procedura di frontiera;
 - (b) decisione di rigetto della domanda per inammissibilità a norma dell'articolo 36, paragrafo 1, lettera a) [paese di primo asilo] o c) [domande reiterate senza elementi nuovi];
 - (c) decisione di rigetto della domanda per ritiro implicito;
 - (d) decisione di rigetto della domanda reiterata per infondatezza o per manifesta infondatezza;
 - (e) decisione di revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 14, paragrafo 1, lettere b), d) ed e), e dell'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), del regolamento XXX/XXX [regolamento qualifiche].
39. Nei casi previsti al paragrafo 3 il giudice ha facoltà di decidere, esaminati gli elementi di fatto e di diritto, se il richiedente sia, su sua istanza, autorizzato a rimanere nel territorio degli Stati membri nelle more dell'esito del ricorso. Il giudice competente può decidere d'ufficio riguardo a tale autorizzazione se il diritto nazionale gliene conferisce la facoltà.
40. Ai fini del paragrafo 4 si applicano le condizioni seguenti:
- (a) il richiedente dispone di un termine di almeno 5 giorni dalla data in cui gli è notificata la decisione per chiedere l'autorizzazione a rimanere nel territorio nelle more dell'esito del ricorso;
 - (b) in caso di udienza dinanzi al giudice competente il richiedente riceve un servizio di interpretazione laddove una comunicazione adeguata risulti altrimenti impossibile;
 - (c) il richiedente riceve, su sua istanza, assistenza e rappresentanza legali gratuite a norma dell'articolo 15, paragrafi 4 e 5;
 - (d) il richiedente ha diritto di rimanere:
 - (i) fino alla scadenza del termine per chiedere al giudice l'autorizzazione a rimanere;
 - (ii) se ha chiesto entro il termine stabilito l'autorizzazione a rimanere nel territorio, nelle more della decisione del giudice al riguardo.

41. In deroga al paragrafo 5, lettera d), gli Stati membri possono disporre nel diritto nazionale che, in caso di reiterazione della domanda, il richiedente non ha diritto di rimanere, fermo restando il rispetto del principio di non respingimento (*non-refoulement*), se l'impugnazione è presentata esclusivamente per ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione di rimpatrio che comporterebbe l'imminente allontanamento del richiedente dallo Stato membro, quando al giudice risulta immediatamente chiaro che non sono presentati elementi nuovi ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 4.
42. Il richiedente che impugna ulteriormente la decisione scaturita dalla prima o da ulteriore impugnazione non ha diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro, fatta salva la possibilità che il giudice, su sua istanza o d'ufficio, gli consenta di rimanere."