



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line  
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2020, n. 1

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTORE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo - Consigliere della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Giudice della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesauro**, Presidente Emerito della Corte Costituzionale  
**Antonio Tizzano**, Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona  
**Giandonato Caggiano**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Claudia Morviducci**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Lina Panella**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente del Consiglio ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Giudice della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari



## COMITATO DEI REFEREES

**Bruno Barel**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Ivan Ingravallo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Professore a contratto, Università Cattolica - già Assistant Professor in European Law, University of Twente  
**Simone Marinai**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Leonardo Pasquali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Francesco Buonomenna**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Anna Iermano**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Michele Messina**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Rossana Palladino** (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

*Revisione abstracts a cura di*

**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"  
[www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli  
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## Indice-Sommario

2020, n. 1

### Editoriale

Eppur si muove? La strategia della Commissione per rilanciare l'Europa sociale p. 1  
*Silvana Sciarra*

### Saggi e Articoli

Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea p. 10  
*Ugo Villani*

Diritti, Carte e politiche pubbliche p. 28  
*Luisa Cassetti*

Immigrazione irregolare e diritti umani: la prospettiva della Corte EDU e della Corte UE p. 52  
*Pablo Antonio Fernández Sánchez*

### Commenti e Note

Osservazioni sul diritto alla cittadinanza nella prospettiva universale e regionale. L'*identità* della cittadinanza dell'Unione europea in caso di revoca della cittadinanza nazionale p. 75  
*Francesco Buonomenna*

Procesamiento informático de datos y protección de derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la Unión europea p. 94  
*Jonatán Cruz Ángeles*

Alcuni cenni sulla gestione delle frontiere dell'Unione europea e la disciplina della protezione internazionale in Italia. Quali garanzie per la sicurezza e il rispetto dei diritti fondamentali? p. 123  
*Rosa Stella De Fazio*

L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia p. 145  
*Angela Festa*



## ALCUNI CENNI SULLA GESTIONE DELLE FRONTIERE DELL'UNIONE EUROPEA E LA DISCIPLINA DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA. QUALI GARANZIE PER LA SICUREZZA E IL RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI?

Rosa Stella De Fazio\*

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. Le proposte normative dell'Unione europea per un controllo più efficace delle frontiere esterne: analisi e prospettive future. – 2.1. Nuove norme sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne dell'Unione. Come rafforzare lo spazio Schengen? – 3. Immigrazione e sicurezza nel diritto interno: alcune osservazioni sulla Legge 46/2017 e la Legge 132/2018. – 4. Conclusioni.

### 1. Considerazioni preliminari

A più di venti anni dal Consiglio europeo di Tampere, che gettò le basi per la creazione di uno Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia nell'Unione europea, il presente contributo mira principalmente a fornire una rassegna commentata dei più rilevanti atti dell'Unione che, nel trattare la materia migratoria, sono destinati ad avere un impatto sul contrasto al terrorismo internazionale nello spazio Schengen<sup>1</sup>. A tal fine lo studio si

---

#### Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\* Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università del Salento, dottore di ricerca e *doctor europaeus* in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli "Federico II". Indirizzo e-mail: [rosastella.defazio@unina.it](mailto:rosastella.defazio@unina.it).

<sup>1</sup> Lo spazio Schengen e la cooperazione si basano sull'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985 da Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, i quali hanno deciso di creare fra di essi un territorio senza frontiere, il cosiddetto "spazio Schengen". Inoltre, dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica Federale di Germania e della Repubblica francese relativa all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere, firmata a Schengen il 19 giugno del 1990 e poi "comunitarizzata" nel 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, GUUE L 77 23 marzo 2016 (Regolamento sul Codice frontiere Schengen) (i testi integrali della Convenzione e del Regolamento sono disponibili su: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)). Lo spazio Schengen si è esteso progressivamente a quasi tutti gli Stati membri e, in virtù della firma del Trattato di Amsterdam, l'*acquis* di Schengen è stato integrato nell'Unione europea il 1° maggio 1999. Attualmente lo spazio Schengen comprende ventisei Stati europei,

concentra sulle evoluzioni normative intervenute nella regolamentazione del c.d. “sistema di Schengen”<sup>2</sup>: ciò principalmente per analizzare in senso critico le modalità richiamate dal legislatore europeo al fine di gestire i controlli alle frontiere esterne all'Unione europea e mantenere un livello elevato di sicurezza all'interno dell'area Schengen<sup>3</sup>.

Dapprima viene svolta l'esegesi del Regolamento (UE) 2017/458<sup>4</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il Regolamento sul Codice frontiere Schengen<sup>5</sup> per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne, rilevante ai fini della prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna e l'ordine pubblico degli Stati membri, minati dal fenomeno dei terroristi combattenti stranieri, a conferma dell'attualità e della rilevanza della questione del controllo delle frontiere esterne<sup>6</sup> per il legislatore europeo. Nello studio della regolamentazione dell'immigrazione illegale e del contrasto al terrorismo attraverso il controllo delle frontiere esterne si inserisce, di conseguenza, anche il Regolamento (UE) 2017/2226<sup>7</sup> del

---

ventidue dei quali sono membri dell'Unione. Nella comunicazione presentata il 27 settembre 2017, “Preservare e rafforzare Schengen” (COM (2017)570 finale), rifacendosi a quanto annunciato dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione, la Commissione ha da ultimo evidenziato che, se si vuole assicurare protezione alle frontiere esterne dell'Unione, è necessario “[...] *aprire immediatamente lo spazio Schengen di libera circolazione alla Bulgaria e alla Romania, e poi anche alla Croazia non appena questa avrà soddisfatto tutti i criteri*”. Per approfondimenti, si rimanda alla Nota su atti dell'Unione europea del 17 maggio 2017 n. 109 “Lo spazio Schengen e la sicurezza interna dell'Unione europea” e alla Nota del 27 novembre 2017 n. 119 “La proposta di riforma del Codice frontiere Schengen”, a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica (entrambe disponibili su: [www.senato.it](http://www.senato.it)).

<sup>2</sup> Per un primo approccio al c.d. “sistema di Schengen” vedasi G. CELLAMARE, voce *Schengen (sistema di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, 2017, pp. 841-856, in cui lo stesso viene ricondotto all'insieme di norme e attività operative che regolano i controlli delle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati parti dello stesso sistema, in senso funzionale all'eliminazione di detti controlli all'atto dell'attraversamento delle frontiere comuni e, pertanto, alla libera circolazione delle persone nello spazio geografico che viene a delimitarsi (p. 841). Si noti che, oltre ai criteri comuni per i controlli alle frontiere esterne e le regole per l'ingresso nello “spazio Schengen” (*infra* nota 1), la cooperazione Schengen prevede anche una cooperazione rafforzata fra le forze di polizia dei paesi partecipanti (Commissione europea, *Frontiere e sicurezza. Costruire un'Europa aperta e sicura*, 2014, p. 3).

<sup>3</sup> A tal fine gli Stati che prendono parte alla cooperazione Schengen dovrebbero collaborare per mantenere un elevato livello di sicurezza all'interno dello spazio Schengen e condividere la responsabilità per gestire le frontiere esterne comuni, anche attraverso una collaborazione efficiente con i paesi confinanti non Schengen all'esterno dell'Unione europea (Commissione europea, *Frontiere e sicurezza. Costruire un'Europa aperta e sicura*, cit., p. 3).

<sup>4</sup> Regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, che modifica il Regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne, GUUE L 74/1 18 marzo 2017.

<sup>5</sup> *Supra* nota 1.

<sup>6</sup> Il Trattato di Lisbona regola la gestione delle frontiere esterne dell'Unione al Capo II “Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione” e prevede all'art. 77 l'adozione da parte dell'Unione di una politica mirata ad instaurare «un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne» (c. 1, lett. c) e l'adozione da parte del Parlamento e del Consiglio di qualsiasi misura volta a tale fine (c. 2, lett. d) (cfr. M. SPATTI, *La disciplina comunitaria dell'immigrazione e dell'asilo: le ragioni di una politica comune*, in U. DRAETTA, *L'Unione europea in cerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della “Costituzione”*, Milano, 2008, p. 242). Sulla politica di controllo delle frontiere dell'Unione vedasi altresì E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI et AL., *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, p. 187 ss.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che

Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri<sup>8</sup>. Di un certo rilievo è, inoltre, la Raccomandazione 2017/1804<sup>9</sup> relativa all'attuazione delle disposizioni del Codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen, in quanto mirata ad indirizzare gli Stati membri, che intendono ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne, verso la valutazione dell'impatto probabile del ripristino sulla libera circolazione delle persone e sul mercato interno<sup>10</sup>. Vi è in tale percorso normativo la proposta di elaborare una Strategia di gestione europea integrata delle frontiere, contenuta nell'Allegato 6 alla Relazione sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione del 2018<sup>11</sup>: in particolare, questa è in linea con i contenuti del Regolamento (UE) 2018/1240<sup>12</sup>, che istituisce lo *European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS), finalizzato a rafforzare il controllo delle frontiere esterne dell'Unione. Secondo il Regolamento (UE) 2019/1986 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea<sup>13</sup> la responsabilità dell'istituzione e del funzionamento dell'ETIAS<sup>14</sup> saranno rimesse all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)<sup>15</sup>. In particolare con l'emanazione del Regolamento

---

determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i Regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/20, GUUE L 327 9 dicembre 2017.

<sup>8</sup> Già la comunicazione della Commissione del 19 luglio 2006 sulle "Priorità d'azione in materia di lotta contro l'immigrazione clandestina dei cittadini di paesi terzi" riportava tra gli obiettivi prioritari dell'Unione europea in materia migratoria il miglioramento degli scambi di informazioni, insieme al rafforzamento dei controlli alle frontiere, la repressione penale dei trafficanti e la regolarizzazione dei cittadini di paesi terzi in situazione irregolare. Per un commento vedasi E. SPATAFORA, *Il contrasto al traffico di migranti*, in G. PALMISANO, *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2008, p. 21 ss.

<sup>9</sup> Raccomandazione 2017/1804 della Commissione del 3 ottobre 2017 relativa all'attuazione delle disposizioni del Codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>11</sup> Allegato 6 "Principali elementi per l'elaborazione della strategia di gestione europea integrata delle frontiere" della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio 250 fin. del 14 marzo 2018 "Relazione sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione". Per un'analisi critica dei contenuti dell'Agenda europea sulla migrazione e il suo impatto sulla disciplina della materia vedasi G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, p. 130 ss.

<sup>12</sup> Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226, GUUE L 236 19 settembre 2018.

<sup>13</sup> Regolamento (UE) 2019/1986 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, GUUE L 295/1 14 novembre 2019.

<sup>14</sup> *Ivi*, art. 67.

<sup>15</sup> Vedasi a tale proposito i commenti al Regolamento 2019/1986 di E. DE CAPITANI, D. VITIELLO, *Il regolamento (UE) 2019/1986 relativo alla riforma di Frontex e della guardia di frontiera e costiera europea: da "fire brigade" ad amministrazione europea integrata?*, 6 dicembre 2019, su: [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org), in particolare sul nuovo assetto organizzativo delineato dalla riforma di Frontex, che

2019/1986 ritorna con tutta attualità il nesso imprescindibile tra il monitoraggio delle frontiere esterne<sup>16</sup>, la gestione integrata di queste ultime<sup>17</sup> e una più efficiente gestione della migrazione a livello europeo<sup>18</sup>. Questo compito viene affidato all'Agenzia Frontex – in una logica di riforma della stessa<sup>19</sup> – principalmente attraverso un monitoraggio dei flussi migratori<sup>20</sup> e lo svolgimento di analisi dei rischi su tutti gli aspetti inerenti alla gestione integrata delle frontiere<sup>21</sup>. Il Regolamento è altresì di una certa rilevanza ai fini della presente analisi in quanto conferma l'incidenza di una migliore gestione della migrazione sul contrasto della criminalità grave con una dimensione transfrontaliera, a garanzia di un potenziamento dei profili della sicurezza interna nell'Unione europea<sup>22</sup>.

Bisogna a questo proposito considerare che anche il sistema d'informazione Schengen (SIS)<sup>23</sup> è stato di recente oggetto di un pacchetto di riforme<sup>24</sup>: in particolare il

---

assume formalmente la funzione di ente gestore del Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR), del Sistema europeo di contrasto alla frode documentale (FADO) e dell'Unità centrale dell'ETIAS. Vedasi anche G. CAGGIANO, *Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in questa Rivista, 2017, n. 2, pp. 7-25, con particolare riguardo alle misure di esecuzione per interventi in materia migratoria previsti in caso di crisi, che le riforme di Frontex e dell'Agenzia europea per l'asilo (EASO) rimettono in capo all'Unione, ferma restando una collaborazione, per il tramite dell'Agenzia, tra lo Stato membro interessato dall'intervento e l'Unione stessa (p. 24).

<sup>16</sup> *Supra* nota 13, considerandum 9.

<sup>17</sup> *Ivi*, considerandum 1, nonché art. 3 relativamente alla definizione di «gestione integrata» e art. 7 sulla condivisione della gestione integrata delle frontiere tra l'Agenzia e le autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere.

<sup>18</sup> *Ivi*, considerandum 1.

<sup>19</sup> Così come rilevabile dal catalogo di “Compiti dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera” di cui all'art. 10 del Regolamento 2019/1986.

<sup>20</sup> Vedasi I. TANI, *Le forme di contrasto al fenomeno dell'immigrazione irregolare attraverso il Mediterraneo*, in T. SCOVAZZI (a cura di), *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Torino, 2017, p. 196 ss., sulle criticità del ruolo di Frontex nella sorveglianza delle frontiere marittime esterne degli Stati membri dell'UE, così come rilevabili prima della riforma dell'Agenzia disciplinata dal Regolamento (UE) 2019/1986.

<sup>21</sup> *Supra* nota 13, art. 10.1 lett. a, che ribadisce le attività dell'Agenzia già previste dal considerandum 40 in riferimento allo svolgimento di analisi dei rischi su tutti gli aspetti della gestione integrata delle frontiere e alla trasmissione, anche sulla base delle informazioni degli Stati membri, di informazioni adeguate su tutti gli aspetti attinenti alla stessa gestione delle frontiere.

<sup>22</sup> *Ivi*, considerandum 1.

<sup>23</sup> Si ricorda che il sistema d'informazione Schengen (SIS) consiste in un unico sistema informativo telematico attraverso il quale è possibile rilevare le interdizioni nominative all'ingresso di uno Stato, anche configurabile come una banca dati comune in materia di mantenimento della sicurezza, di sostegno alla cooperazione giudiziaria e di polizia e di gestione dei controlli alle frontiere esterne degli Stati (così C. FLACONIO, *Il sistema dei controlli e il coordinamento unificato tra gli Stati membri: sistema informativo Schengen (SIS)*, in M. ARMANDO (a cura di), *Il diritto degli stranieri*, Padova, 2014, p. 206).

<sup>24</sup> Per completezza d'informazione si noti a tale proposito la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2016) 882 finale sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica il Regolamento (UE) n. 515/2014 e abroga il Regolamento (CE) n. 1987/2006. La proposta rileva ai fini della ricerca per gli importanti esiti di una valutazione svolta dalla Commissione sul funzionamento e le possibili evoluzioni dell'uso del SIS nel settore delle verifiche di frontiera, dalla quale è risultata la necessità di rafforzare ulteriormente l'efficacia e l'efficienza del sistema stesso (p. 1). In particolare dal testo della proposta normativa emerge che nel corso degli ultimi anni l'Unione europea ha affrontato contemporaneamente tre sfide distinte, seppur profondamente interconnesse: la gestione della migrazione, la gestione integrata delle frontiere esterne dell'UE e la lotta contro il terrorismo e la criminalità transfrontaliera. Per fornire una valida risposta a tali sfide e per costruire un'efficace e autentica Unione della sicurezza è pertanto essenziale per

riferimento è al Regolamento (UE) 2018/1861<sup>25</sup> relativo all'istituzione, all'esercizio e all'uso del SIS nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il Regolamento (CE) n. 1987/2006 e sul Regolamento (UE) 2018/1860<sup>26</sup> relativo all'uso del SIS per il rimpatrio<sup>27</sup> di coloro che soggiornano in maniera irregolare.

Dall'analisi comparata delle nuove norme emerge, in definitiva, una crescente attenzione del legislatore europeo<sup>28</sup> nell'affrontare le nuove sfide imposte dalla materia migratoria, che è fortemente interconnessa al contrasto al terrorismo e dalla tutela della sicurezza, sia all'interno degli Stati che nei movimenti transfrontalieri. Ciononostante alcune questioni di diritto sostanziale emergono dalla scelta, piuttosto che dal bilanciamento, che gli Stati sono spesso chiamati ad operare tra una politica di asilo restrittiva, la tutela della sicurezza interna e la protezione dei diritti fondamentali delle persone interessate dai movimenti transfrontalieri. Come si rileva dallo studio di alcuni casi in materia di asilo e immigrazione, oggetto di giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>29</sup> (Corte EDU) e della Corte di giustizia dell'Unione

---

il legislatore europeo un efficace scambio di informazioni tra gli Stati membri, nonché tra questi ultimi e le Agenzie competenti dell'UE (p. 2).

<sup>25</sup> Regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il Regolamento (CE) n. 1987/2006, GUUE L 312 del 7 dicembre 2018.

<sup>26</sup> Regolamento (UE) 2018/1860 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GUUE L 312 del 7 dicembre 2018.

<sup>27</sup> Seppur ancora in fase di proposta, rileva a tale proposito anche la proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2018) 634 finale del 12 settembre 2018 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione). La proposta di Direttiva mira ad aggiornare le previsioni della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GUUE L 348 24 dicembre 2008 ("Direttiva rimpatri"), sulle procedure di rimpatrio, principalmente al fine di aumentare i rimpatri effettivi e contrastare l'immigrazione clandestina.

<sup>28</sup> Sugli aspetti giuridici connessi alla disciplina dell'asilo nel diritto europeo dell'immigrazione vedasi *inter alia* S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law. Vol. I: EU Immigration and Asylum Law*, IV ed., Oxford, 2016 e K. HAILBRONNER, D. THYM, *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, II edizione, Monaco, 2016; nonché S. LÉONARD, C. KAUNERT, *Refugee, Security and the European Union*, Londra, 2019, con particolare riguardo ai controlli alle frontiere in Europa (p. 73 ss.) e allo sviluppo di un Sistema europeo comune di asilo (p. 88 ss.).

<sup>29</sup> Tra i molti casi della Corte di Strasburgo in materia si consideri in particolare la sentenza della Grande Camera nel caso *Saadi c. Italia* del 28 febbraio 2008, sull'estensione e i limiti giuridici al divieto di respingimento in mare in base al principio di non *refoulement* (vedasi di seguito *infra* nota 30). Inoltre, la più recente pronuncia nel caso *Khlaifia e altri c. Italia* del 15 dicembre 2016 sull'obbligo degli Stati di avviare tutte le procedure necessarie per una valutazione oggettiva della situazione del Paese ricevente un soggetto che risieda illegalmente sul territorio di uno Stato e il divieto di esporlo al rischio di *refoulement* a catena. Sul carattere assoluto della proibizione della tortura di cui all'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (firmata a Roma il 4 novembre 1950) vedasi invece la sentenza del 23 febbraio 2012 nel caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, nella quale la Corte ne conferma l'applicazione anche ad individui considerati pericolosi in quanto legati a organizzazioni del terrorismo islamista (in tema di giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul divieto di tortura vedasi *inter alia* O. DE FROUVILLE, *The Influence of the European Court of Human Rights's Case Law in International Criminal Law of Torture on Inhuman or Degrading Treatment*, in *Journal Criminal Justice*, 2011, p. 633 e G. CATALDI, *Osservazioni*

europea<sup>30</sup> (CGUE), tale è la conseguenza di un differente approccio alla salvaguardia dell'uno o dell'altro valore, spesso riconducibile ad una differente preminenza riconosciuta, caso per caso, ai principi contenuti nella CEDU e soprattutto al divieto di *refoulement*<sup>31</sup>.

In relazione al piano normativo nazionale, completa l'analisi il vivo dibattito dottrinale tuttora aperto in Italia tra esperti della materia migratoria<sup>32</sup> in conseguenza dell'entrata in vigore di talune norme di diritto interno mirate a riformare la disciplina dell'immigrazione, asilo e cittadinanza in Italia, ovvero la Legge 46/2017<sup>33</sup> e la Legge 132/2018<sup>34</sup>. L'applicazione di queste norme lascia prevedere possibili profili problematici<sup>35</sup>, con il risultato di un mancato bilanciamento tra la tutela sostanziale dei diritti dei richiedenti asilo e le prerogative statali in tema di pubblica sicurezza.

---

sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia di tortura, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2008, n. 1, p. 51). Sull'applicazione del principio della "protezione equivalente" e il bilanciamento tra tale principio e l'effettiva tutela dei diritti individuali vedasi infine la sentenza della Grande Camera del 23 maggio 2016 nel caso *Avotiņš c. Lettonia* (per un commento ci si rifaccia a A. CIAMPI, M. STELLA, *Principio della protezione equivalente tra UE e CEDU e mutuo riconoscimento delle decisioni tra Stati membri: la sentenza della Corte EDU nel caso Avotiņš c. Lettonia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 2, p. 2).

<sup>30</sup> Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X. e X. c. Belgio*.

<sup>31</sup> In base alla nozione tradizionale, "[...] *non-refoulement is a concept which prohibits States from returning a refugee or asylum seeker to territories where there is a risk that his or her life or freedom would be threatened on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion*" (D. BETHLEHEM, E. LAUTERPACHT, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*, agg. 2003, punto n. 2). Il principio nasce nel diritto internazionale dei rifugiati, e, in tale contesto, trova la sua espressione più nota nell'art. 33 della Convenzione sullo status di rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 ("Convenzione di Ginevra").

<sup>32</sup> Vedasi i commenti in senso critico di G. SAVIO, *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale: una (contro)riforma annunciata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, n. 3, pp. 1-30; A. DIMURO, L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione. Guida aggiornata alla Legge n. 46/2017 Decreto Minniti-Orlando*, Torino, 2017 e A. CONZ, L. LEVITA, *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito dalla L. 1 dicembre 2018*, Bari, 2018. Inoltre sono interessanti i rilievi di P. ODDI, *La tutela giurisdizionale dei migranti e il ruolo dell'avvocato "immigrazionista"*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 2, pp. 116-123, sulla scelta di de-giurisdionalizzare il riconoscimento della protezione internazionale, attraverso l'abrogazione del grado di appello in una materia delicata in quanto verte sull'accertamento degli *status* della persona (di rifugiato politico, di titolare di protezione sussidiaria o umanitaria), che comporta un processo di accelerazione verso la definizione degli *status de quo* (p. 117).

<sup>33</sup> Legge 13 aprile 2017, n. 46, di conversione, con modificazioni, del Decreto-Legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale, GU Serie Generale n. 90 del 18 aprile 2017.

<sup>34</sup> Legge 1 dicembre 2018, n. 132, di conversione, con modificazioni, del Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", GU Serie Generale n. 281 del 3 dicembre 2018.

<sup>35</sup> In particolare, dall'applicazione della Legge 46/2017, si prevedono le criticità derivanti dalla modifica del rito applicabile alle controversie per il riconoscimento della protezione internazionale e dalla previsione solo eventuale dell'udienza: la compatibilità di tale disposizione con le norme costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 pone difatti in essere rilevanti problemi di giustizia sostanziale.

## 2. Le proposte normative dell'Unione europea per un controllo più efficace delle frontiere esterne: analisi e prospettive future

Nell'analisi comparata degli atti di diritto dell'Unione in materia di asilo e immigrazione che determinano un impatto sulla tutela della sicurezza internazionale, alcuni rilievi vanno svolti dapprima sul Regolamento (UE) 2017/458<sup>36</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il Regolamento sul Codice frontiere Schengen<sup>37</sup> per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne. Sotto il profilo sostanziale le nuove disposizioni modificano gradualmente il regime precedente, ampliando *de facto* i controlli sulle persone che beneficiano del diritto alla libera circolazione: questi difatti erano sinora limitati a verifiche minime<sup>38</sup>, basate sull'accertamento rapido e semplice della validità del documento di viaggio per l'attraversamento della frontiera, prevalentemente all'ingresso. Secondo le nuove disposizioni un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne è invece importante ai fini della prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna e l'ordine pubblico degli Stati membri minati dal fenomeno dei terroristi combattenti stranieri<sup>39</sup>. La previsione di verifiche sistematiche da parte degli Stati membri sui cittadini di paesi terzi in tutte le pertinenti banche dati, sia in ingresso che in uscita<sup>40</sup>, permette di delineare un primo profilo interessante in relazione alla disciplina dell'immigrazione in Unione europea, con particolare riguardo alla regolamentazione dei controlli alle frontiere esterne. Limitante potrebbe apparire però ai fini di un effettivo svolgimento delle verifiche da parte delle guardie di frontiera sui beneficiari del diritto alla libera circolazione risultato effettivo la modalità con la quale viene previsto, ovvero solo tramite la consultazione del SIS e altre pertinenti banche dati europee, lasciando impregiudicata

<sup>36</sup> *Supra* nota 4.

<sup>37</sup> *Supra* nota 1.

<sup>38</sup> *Supra* nota 4, considerandum 2.

<sup>39</sup> *Supra* nota 4, consideranda 1 e 2. A tale proposito si rammenta che in riferimento alla definizione dei terroristi combattenti stranieri (anche noti come "*foreign fighters*") il riferimento al loro carattere terrorista – se solamente associato alla partecipazione a un conflitto armato – appare problematico in punto di diritto. Difatti questi non ricadono nella categoria dei mercenari in base al diritto dei conflitti armati internazionali in quanto non motivati da scopo di lucro. Secondo la risoluzione ONU n. 2178(2014) del 24 settembre 2014 la qualifica dei *foreign fighters* come "terroristi" è piuttosto desumibile dell'articolo 6 della risoluzione, che impone agli Stati di perseguire penalmente il trasferimento verso un Paese diverso da quello di residenza al fine di commettere, pianificare, preparare o partecipare ad atti terroristici o allo scopo di fornire o ricevere addestramento terroristico; il finanziamento di tali trasferimenti; infine, il reclutamento di soggetti destinati a trasferirsi in altri paesi per commettere atti di terrorismo (così M. SOSSAI, *Il contrasto al fenomeno dei foreign fighters tra diritto internazionale umanitario e obblighi derivanti dalla ris. 2178(2014)*, in I. CARACCILO, U. MONTUORO (a cura di), *Conflitti armati interni e regionalizzazione delle guerre civili*, Torino, 2016, pp. 144-146). Per un'ampia trattazione sui *foreign fighters* si rimanda anche a A. DE GUTTRY, F. CAPONE, C. PAULUSSEN (eds.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, Berlino, 2016.

<sup>40</sup> *Supra* nota 4, considerandum 4.

la consultazione delle banche dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti<sup>41</sup>.

È proprio sulla modalità del controllo delle frontiere esterne degli Stati membri<sup>42</sup> che sembra difatti focalizzarsi il legislatore europeo nell'introdurre tramite il Regolamento (UE) 2017/2226<sup>43</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri<sup>44</sup> un nuovo meccanismo più sistematico (c.d. "sistema *Entry-Exit*") per registrare l'entrata, l'uscita e il rifiuto delle informazioni di ingresso dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne dello spazio Schengen<sup>45</sup>. Quanto ai risultati, dall'istituzione del sistema *Entry-Exit*, che sarà operativo dal 2020, dovrebbe permettere una riduzione dei ritardi nei controlli alle frontiere e una maggiore sistematicità rispetto a quelli svolti tramite le banche dati europee, con un impatto concreto sulla sicurezza dei cittadini europei. Inoltre il sistema dovrebbe garantire l'identificazione sistematica e affidabile dei soggiornanti fuori termine e un'effettiva prevenzione del terrorismo, tramite la previsione di un calcolo automatico del soggiorno autorizzato di ciascun viaggiatore<sup>46</sup> e l'autorizzazione alle autorità di contrasto di accedere ai documenti di cronologia dei viaggi<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> *Ivi*, consideranda 5 e 6.

<sup>42</sup> A tale proposito si noti che l'Unione, sin dalla formulazione originaria dei suoi obiettivi principali, mira a stabilire norme comuni per i controlli alle sue frontiere esterne, anche attraverso la graduale messa a punto di un sistema integrato per la loro gestione. Ciò è in linea con quanto previsto dall'articolo 3, paragrafo 2 TUE, che chiede l'adozione di «*misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne*». Inoltre, la base giuridica dei controlli alle frontiere esterne è completata dagli articoli 67.2 (relativo allo sviluppo da parte dell'Unione di una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne) e 77 TFUE (relativo all'instaurazione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne).

<sup>43</sup> *Supra* nota 7.

<sup>44</sup> Il Regolamento 2017/2226 completa il percorso intrapreso dalla Commissione europea nel 2014 di esame del pacchetto legislativo del 2013 composto da tre proposte di regolamenti mirati rispettivamente a: istituire un sistema di ingressi/uscite, modificare il Codice delle frontiere Schengen per integrare le modifiche tecniche derivanti dal Regolamento che istituisce un sistema di ingressi/uscite e istituire un programma per viaggiatori registrati. Nello specifico, il Regolamento 2017/2226 prevede che il sistema di ingressi/uscite dell'UE da esso istituito sia basato su sistemi centralizzati di dati biometrici al fine di: registrare e conservare la data, l'ora e il luogo d'ingresso e di uscita dei cittadini che attraversano le frontiere degli Stati membri presso cui il sistema è operativo; calcolare la durata del soggiorno autorizzato dei cittadini di tali paesi terzi; generare segnalazioni destinate agli Stati membri allo scadere del soggiorno autorizzato, nonché registrare e conservare la data, l'ora e il luogo del respingimento di cittadini di paesi terzi ai quali sia stato rifiutato l'ingresso per un soggiorno di breve durata e l'autorità dello Stato membro che ha rifiutato l'ingresso e la relativa motivazione (*supra* nota 7, art. 1).

<sup>45</sup> *Supra* nota 7, art. 1.

<sup>46</sup> Le misure introdotte dovrebbero difatti garantire informazioni precise e rapidamente trasmesse alle guardie di frontiera durante le verifiche di frontiera, in quanto eseguite in modo elettronico, in luogo dell'attuale sistema di timbratura manuale dei passaporti, rendendo più efficaci le intercettazioni dei migranti in posizione irregolare.

<sup>47</sup> Vedasi: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

Anche nella proposta di elaborazione di una Strategia di gestione europea integrata delle frontiere<sup>48</sup> il rafforzamento dei controlli alle frontiere si rivela uno dei principi cardine, rimettendolo tuttavia questa prerogativa alle autorità nazionali competenti e quelle dell'Unione nel suo insieme<sup>49</sup>. Dall'analisi della Strategia si evince la priorità del legislatore europeo di favorire l'integrazione europea a livello di sicurezza e immigrazione tramite la cooperazione in materia di gestione delle frontiere – a livello europeo e nazionale – tra Frontex e la guardia di frontiera degli Stati membri, nonché la condivisione delle informazioni<sup>50</sup>. Uno degli aspetti più interessanti dello sviluppo della Strategia di gestione delle frontiere è la prevista ottemperanza dei principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità fra gli Stati<sup>51</sup>, oltre che dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale e del principio di *non refoulement*<sup>52</sup>, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili e ai minori, nelle attività di gestione delle frontiere e di rimpatrio<sup>53</sup>. Questo aspetto conferma difatti le osservazioni formulate in più punti del presente contributo sull'attualità e la rilevanza del necessario, ancorché complesso, bilanciamento tra la salvaguardia di valori e principi fondamentali e la gestione delle politiche migratorie e securitarie, in Unione europea come all'interno degli Stati membri<sup>54</sup>.

Una crescente attenzione agli aspetti securitari tramite la messa a punto di sistemi informativi da remoto sembrerebbe in realtà desumibile anche dall'adozione da parte del

---

<sup>48</sup> La Strategia è contenuta nell'Allegato 6 alla Relazione sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione del 2018 (*supra* nota 11). Per un commento, vedasi M. VITIELLO, *L'Agenda europea sulla migrazione dal punto di vista delle migrazioni dei lavoratori qualificati: una valutazione sociologica*, in questa *Rivista*, 2018, n. 2, p. 201 ss., per un'analisi legislativa del documento utile a mettere in rilievo le ricadute degli impegni assunti dall'Agenda europea sulla migrazione in merito alla gestione della migrazione legale, con particolare riferimento alla sua dimensione economica (p. 202).

<sup>49</sup> *Supra* nota 11, p. 2.

<sup>50</sup> *Ivi*, art. 2.

<sup>51</sup> Per alcune riflessioni sull'attuazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, anche sul piano finanziario, nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione, sancito dall'art. 80 TFUE, vedasi M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, disponibile su: [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2016, n. 3, p. 287 ss. V. inoltre, U. VILLANI, *Editoriale. Immigrazione e principio di solidarietà*, in questa *Rivista*, 2017, n. 3, pp. 1-4.

<sup>52</sup> *Supra* nota 20.

<sup>53</sup> Sul tema vedasi in più punti il contributo di A. DEL VALLE GÁLVEZ, *La fragilidad de los derechos humanos en las fronteras exteriores europeas, y la externalización/extra-territorialidad de los controles migratorios*, in A. DEL VALLE GÁLVEZ, J. D. LAFUENTE, F.E. GARCÍA et AL., *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. XVIII, 2018, p. 25 ss. In particolare l'autore si sofferma sull'attuale situazione migratoria successiva al 2015 *infra* e *extra*-Unione europea, che sembra impedire accordi a lungo termine con approcci strategici in materia di migrazione, rifugio e problemi di asilo e protezione umanitaria ai confini esterni. Il risultato causato da tale situazione è quello di rendere le frontiere esterne (aeree, terrestri e marittime) dell'UE luoghi problematici per la difesa, l'applicazione e la protezione dei diritti umani degli stranieri (p. 27).

<sup>54</sup> Nel caso di studio italiano, parte della dottrina vede in realtà nell'analisi giuridica del fenomeno migratorio una maggiore propensione del legislatore italiano, posto dinanzi alla *formless fear* generata dall'emergenza immigrazione, a privilegiare l'aspetto securitario rispetto alla tutela dei diritti – primo tra i quali quello alla libertà- dei richiedenti protezione internazionale, con la conseguente adozione di “zero tolerance” nei confronti degli stranieri (così *inter alia* G. ALESCI, *(In-)sicurezza e immigrazione. La “colpevolizzazione” dello straniero nel diritto dell'emergenza*, su [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it), 2018, n. 3, p. 14 ss.).

Consiglio del Regolamento (UE) 2018/1240<sup>55</sup> che istituisce lo *European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS): l'ETIAS permetterebbe difatti l'identificazione dei soggetti di paesi terzi esenti dall'obbligo di visto preliminarmente al loro arrivo nello spazio Schengen, negando l'autorizzazione ai viaggi nel caso in cui si sospetti che ciò possa arrecare un rischio alla sicurezza, all'immigrazione illegale o altro rischio epidemico<sup>56</sup>. Taluni rilievi vanno svolti sugli aspetti applicativi del Regolamento 2018/1240: l'istituzione dell'ETIAS, similmente a quella del sistema *Entry-Exit*, conferma la tesi della rilevanza per il legislatore europeo di prevenire l'immigrazione illegale, tuttavia tramite un potenziamento dei controlli delle frontiere esterne<sup>57</sup>, con la remota individuazione delle persone che si prevede possano comportare un rischio in tali settori prima del loro arrivo nell'area Schengen<sup>58</sup>, che rischia di andare a scapito dei cittadini extra-europei nella fruizione del diritto alla libertà personale<sup>59</sup>.

## **2.1. Nuove norme sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne dell'Unione. Come rafforzare lo spazio Schengen?**

Le considerazioni sinora effettuate a proposito dell'impatto esercitato dall'adozione dei Regolamenti 2017/458<sup>60</sup>, 2017/2226<sup>61</sup> e 2018/1240<sup>62</sup> sulla disciplina dell'immigrazione e nel diritto europeo sono il risultato di una prima sistematizzazione delle misure adottate dal legislatore europeo principalmente al fine di garantire una gestione più efficace delle frontiere esterne. Un ulteriore piano d'indagine riguarda più strettamente i contenuti di una serie di misure presentate dalla Commissione europea per

---

<sup>55</sup> *Supra* nota 12.

<sup>56</sup> Nota del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 agosto 2018 sul Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, n. 515/2014, n. 2016/399, n. 2016/1624 e n. 2017/2226. A seguito della pubblicazione del Regolamento in Gazzetta Ufficiale, si prevede che l'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia ("eu-LISA") avvierà i lavori per la creazione del nuovo sistema, in vista della sua operatività dal 2021.

<sup>57</sup> A conferma dell'attualità della questione relativa al potenziamento dei controlli e la gestione delle frontiere esterne dell'Unione si segnala la recente pubblicazione della comunicazione della Commissione COM(2020) 37 finale del 29 gennaio 2020 relativo al "Programma di lavoro della Commissione europea 2020-Un'Unione che vuole di più". Il programma enuclea, tra le principali sfide del nostro tempo, la gestione della migrazione e dei richiedenti asilo, che andrebbe trattata con un approccio globale in ragione dell'intrinseco legame tra aspetti interni ed esterni della migrazione. Tale sarà l'approccio dell'imminente Patto sulla migrazione e l'asilo della Commissione europea, mirato a riformare la politica europea comune in materia di asilo e superare il sistema di Dublino (per un approfondimento giuridico sul "sistema di Dublino e la sua riforma vedasi il *briefing* del Parlamento europeo, *Reform of the Dublin System* dell'1 marzo 2019) e dell'accordo di Malta sui migranti (vedasi la scheda tecnica del CIR, *L'accordo di Malta sui migranti*, ottobre 2019, disponibile su: [www.cir-onlus.org](http://www.cir-onlus.org)) con un *focus* particolare proprio sulla gestione delle frontiere esterne (per un aggiornamento vedasi: ASGI, *Commissione europea: in arrivo il "Nuovo patto in materia di migrazione e asilo*, 3 febbraio 2020, disponibile su: [www.asgi.it](http://www.asgi.it)).

<sup>58</sup> Per un approfondimento sul punto vedasi: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>59</sup> Riconosciuto dall'articolo 5 della CEDU e dall'articolo 2 del Protocollo n. 4 alla CEDU.

<sup>60</sup> *Supra* nota 4.

<sup>61</sup> *Supra* nota 7.

<sup>62</sup> *Supra* nota 12.

preservare e rafforzare lo spazio Schengen<sup>63</sup>, come annunciato dall'allora Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker nella lettera di intenti, indirizzata all'ex Presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani e al Primo Ministro Jüri Ratas, che accompagnò il suo discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017<sup>64</sup>.

Tra le principali misure di particolare rilevanza vi è la modifica del Codice frontiere Schengen<sup>65</sup> relativamente alle modalità e alle tempistiche del ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne<sup>66</sup>, che deve tuttavia avvenire in circostanze eccezionali, per reagire a situazioni che incidono gravemente sull'ordine pubblico o sulla sicurezza interna di tale spazio, di alcune sue parti, o di uno o più Stati membri<sup>67</sup>. Si rammenta a tale proposito che l'applicazione congiunta degli articoli 25 e 28 del Codice frontiere Schengen permette di mantenere i controlli di frontiera per un periodo complessivo non superiore a otto mesi<sup>68</sup>. La Raccomandazione 2017/1804 della Commissione, modificando i limiti temporali previsti dall'articolo 25 del Codice in caso di eventi prevedibili, riconosce invece che la proroga del ripristino dei controlli alle frontiere interne oltre i limiti temporali attuali è giustificabile fino ad un massimo di due anni<sup>69</sup>. Per completezza d'informazione si segnala che in base alla Raccomandazione 2017/1804, emanata in vista della modifica del Codice frontiere Schengen<sup>70</sup>, è in ogni caso essenziale che tutti gli Stati membri che intendono ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne rispettino le attuali disposizioni del Codice stesso, secondo le quali gli

---

<sup>63</sup> Nota del Senato su atti dell'Unione Europea del 27 novembre 2017 n. 119 "La proposta di riforma del Codice frontiere Schengen".

<sup>64</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2017) 570 finale del 27 settembre 2017 su "Preservare e rafforzare Schengen".

<sup>65</sup> Tale modifica è oggetto della proposta di Regolamento COM (2017) 571 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) 399/2016 relativo al Codice frontiere Schengen per quanto riguarda le norme applicabili al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne del 27 settembre 2017.

<sup>66</sup> È l'articolo 5 della Raccomandazione 2017/1804 (*supra* nota 9) a delineare le modalità e le tempistiche della modifica del Codice frontiere Schengen al fine di adeguare alle esigenze attuali degli Stati membri dell'Unione le norme del Codice inerenti al ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, in linea di continuità con i contenuti della proposta di Regolamento COM (2017)571 (*supra* nota 53).

<sup>67</sup> *Supra* nota 9, considerandum 1.

<sup>68</sup> *Ivi*, considerandum 2.

<sup>69</sup> *Ivi*, considerandum 5.

<sup>70</sup> Nel *dossier* dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei Deputati su "Codice frontiere Schengen: applicazione e prospettive di riforma" del 28 giugno 2019 sulla proposta di riforma del Codice frontiere Schengen si spiega l'obiettivo della riforma – tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee – di impedire i movimenti secondari dei migranti e rafforzare i controlli nei confronti degli spostamenti intra-UE di possibili terroristi e *foreign fighters*. Nel dossier si ricostruisce altresì l'iter normativo intrapreso il 29 novembre 2018 dal Parlamento europeo con l'approvazione degli emendamenti alla proposta della Commissione europea, rinviando la questione alla Commissione parlamentare competente per l'avvio di negoziati interistituzionali. In seguito, all'inizio del 2019, il Parlamento e il Consiglio hanno avviato la discussione in vista di un testo condiviso, decidendo tuttavia di sospendere i negoziati dopo aver registrato difficoltà nel raggiungimento di un accordo. Il Parlamento europeo, con risoluzione del 4 aprile 2019, ha infine adottato la sua posizione in prima lettura, proponendo di ridurre il periodo iniziale dei controlli alle frontiere da sei mesi (come avviene attualmente) a due mesi e nel limitare l'eventuale proroga a un periodo massimo di un anno, anziché a due anni. Inoltre, secondo il Parlamento europeo, in caso di estensione dei controlli temporanei alle frontiere oltre i primi due mesi, i paesi Schengen devono fornire una valutazione dettagliata dei rischi.

Stati membri sono tenuti a prendere prima di tutto in considerazione misure alternative ai controlli di frontiera e a cooperare con gli Stati membri confinanti<sup>71</sup>. Seppure le disposizioni della Raccomandazione 2017/1804 abbiano per loro stessa natura giuridica carattere meramente vincolante nei confronti degli Stati cui è indirizzata, bisogna rilevare che la sua emanazione da parte del legislatore europeo denota ancora una volta un'accentuata attenzione alla salvaguardia della pubblica sicurezza<sup>72</sup> rispetto, ad esempio, alla tutela della *privacy*<sup>73</sup> delle persone che attraversano le frontiere.

Un'ulteriore regolamentazione delle verifiche di frontiera è offerta dal Regolamento (UE) 2018/1861<sup>74</sup> sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del SIS nel settore delle verifiche di frontiera, la cui analisi completa il quadro di riforme del SIS<sup>75</sup> e conferma l'incidenza delle nuove norme sulla codificazione del diritto europeo dell'immigrazione, con un *focus* particolare sulla sicurezza internazionale. L'atto in esame disciplina le procedure applicabili per l'inserimento nel SIS delle segnalazioni relative a condotte illecite di cittadini di paesi terzi, ai fini del respingimento di questi ultimi e del divieto di soggiorno nel territorio degli Stati europei<sup>76</sup>. Inoltre, il Regolamento disciplina le competenze – con particolare riguardo agli aspetti tecnici dello scambio di informazioni supplementari – dell'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello SLSG (EU-Lisa)<sup>77</sup>, ovvero delle componenti centrali del SIS<sup>78</sup>. Si noti che l'articolo 24 del Regolamento prevede, tra le condizioni per inserire la segnalazione<sup>79</sup>, l'esistenza di fondati motivi per ritenere che il cittadino abbia commesso un reato grave, *ivi* compreso un reato di terrorismo, o l'esistenza di indizi sull'intenzionalità di commettere un reato nel territorio di uno Stato membro<sup>80</sup>. Se il meccanismo previsto dal Regolamento 2018/1861 potrebbe dunque avere un impatto significativo sul contrasto all'immigrazione irregolare e al terrorismo, emergono tuttavia anche in questo caso le criticità già rilevate a proposito dell'istituzione dell'ETIAS e dell'ampliamento dei limiti temporali per i controlli alle frontiere interne sulla mancata garanzia dei diritti delle persone interessate

---

<sup>71</sup> *Supra* nota 9, considerandum 7.

<sup>72</sup> Dal considerandum 4 della Raccomandazione 1804/2014 (*supra* nota 9) si evince difatti che le più ampie estensioni temporali dei controlli di frontiera sono giustificate dalle recenti minacce gravi per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, inclusi atti di terrorismo.

<sup>73</sup> In particolare ai sensi dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il diritto alla protezione dei dati personali è un diritto fondamentale dell'individuo, riconosciuto dall'articolo 16 TFUE e salvaguardato, in particolare, dal Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la Direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati).

<sup>74</sup> *Supra* nota 25.

<sup>75</sup> *Infra* nota 23.

<sup>76</sup> *Supra* nota 25, art. 2.1.

<sup>77</sup> *Ivi*, art. 2.2.

<sup>78</sup> *Infra* nota 23.

<sup>79</sup> Tali condizioni sono relative alla valutazione, da parte dello Stato membro, che la presenza del cittadino di paese terzo nel proprio territorio costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza nazionale (*supra* nota 25, art. 24.1 lett. a), ovvero l'emissione da parte dello Stato membro di un divieto d'ingresso secondo procedure conformi alla Direttiva 2008/115/CE nei confronti del cittadino di paese terzo (*supra* nota 25, art. 24.1 lett. b).

<sup>80</sup> *Supra* nota 25, art. 24.2 lett. b).

ai movimenti transfrontalieri, con particolare riguardo al diritto alla libertà personale<sup>81</sup> e alla *privacy*<sup>82</sup>, nonché l'inosservanza del carattere assoluto e inderogabile del divieto di *refoulement*<sup>83</sup>, il cui carattere assoluto (e come tale non soggetto a deroghe) è stato a più riprese ribadito in sede ONU. Per analogia si consideri difatti che, sebbene la Convenzione di Ginevra preveda un'eccezione al divieto da parte dello Stato ospitante di *refouler* un rifugiato o un richiedente asilo nel suo Paese d'origine nel caso in cui questi sia considerato pericoloso per la sicurezza dello Stato in cui si trova<sup>84</sup>, l'UNHCR ha tuttavia chiarito che «*la disposizione enunciata nell'art. 33.2 della Convenzione del 1951 non inficia gli obblighi di non-refoulement dello Stato ospitante in base al diritto internazionale dei diritti umani, che non consente eccezioni*»<sup>85</sup>, in linea con l'invito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nei confronti degli Stati a «[...] *rispettare il fondamentale principio del non refoulement, che non è soggetto a deroga*»<sup>86</sup>.

Le previsioni del Regolamento (UE) 2018/1861 trovano un completamento nell'ambito del Regolamento (UE) 2018/1860<sup>87</sup> relativo all'uso del SIS per il rimpatrio di coloro che soggiornano in maniera irregolare<sup>88</sup>: un obiettivo, questo, considerato come una parte essenziale dell'impegno generale dell'Unione per contrastare la migrazione

<sup>81</sup> *Infra* note 59.

<sup>82</sup> *Infra* nota 73.

<sup>83</sup> *Infra* nota 31.

<sup>84</sup> L'articolo 33.2 della Convenzione (v. *infra* nota 31) dispone infatti una deroga al divieto d'espulsione o di rinvio al confine per un rifugiato che per motivi seri debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto Paese ([www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)).

<sup>85</sup> UNHCR, *Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di non-refoulement derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e dal suo Protocollo del 1967*, p. 5, disponibile su [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it).

<sup>86</sup> Cfr. ad esempio: A/RES/51/75, 12 febbraio 1997, par. 3; A/RES/52/132, 12 dicembre 1997, nel par. 12 del Preambolo.

<sup>87</sup> *Supra* nota 26.

<sup>88</sup> Si considerino a tale proposito anche i contenuti della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2016) 882 (*supra* nota 24), che contempla un pacchetto normativo di tre successive proposte di Regolamento, presentate dalla Commissione ed approvate dal Consiglio il 19 novembre 2018, intese a migliorare e ampliare l'uso del ed aumentare l'interoperabilità dei sistemi informativi per il contrasto alla criminalità e la gestione delle frontiere, sulla scia delle attività del gruppo di Esperti ad alto livello sui sistemi di informazione e l'interoperabilità (il gruppo di Esperti, si noti, è stato istituito facendo seguito alle conclusioni del Consiglio europeo del 18 dicembre 2015, nelle quali si evidenziava la necessità di un lavoro congiunto sulla gestione dei dati più efficace per le frontiere e la sicurezza nell'UE, intensificando la condivisione delle informazioni pertinenti ed assicurando l'interoperabilità delle banche dati per quanto riguarda i controlli). Nello specifico le proposte di Regolamento riguardano l'uso del sistema per la gestione delle frontiere, per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare. L'insieme delle prime due proposte costituisce la base giuridica per l'istituzione, l'esercizio e l'uso del SIS, mentre la proposta relativa all'uso del SIS per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare completa la proposta sulla gestione delle frontiere e integra le disposizioni contenute nel Regolamento 2018/1861 (*supra* nota 25). Attraverso la loro adozione, il diritto europeo dell'immigrazione si arricchirebbe di tre strumenti giuridici distinti – tuttavia operanti in piena sintonia – utile a consentire il funzionamento e l'uso generale del sistema, compatibilmente con la geometria variabile della partecipazione degli Stati membri alle politiche dell'UE relative allo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (p. 3).

irregolare, aumentare il tasso di rimpatrio<sup>89</sup> dei migranti irregolari<sup>90</sup> e accrescere l'efficacia del sistema dell'Unione di rimpatrio<sup>91</sup>. Il Regolamento disciplina altresì la consultazione preventiva tra Stati membri interessati dal rilascio o dalla proroga di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata, tramite un mutuo scambio di informazioni supplementari<sup>92</sup>. Dall'analisi dell'atto risulta pertanto che entrambe le nuove procedure in materia di visti – relative all'uso del SIS per il rimpatrio<sup>93</sup> e alla consultazione preventiva tra Stati per il rilascio o la proroga di visti – dovrebbero accrescere la fiducia dei cittadini nella politica dell'Unione in materia di immigrazione e asilo, prevenire l'immigrazione irregolare e i movimenti secondari e fungere da deterrente, intensificando la cooperazione tra le autorità degli Stati membri<sup>94</sup>. Da queste disposizioni emerge tuttavia come, ancora una volta, il legislatore europeo sembri porre piuttosto l'accento sugli aspetti securitari nella disciplina della *policy* europea in materia di asilo, a scapito di una più ampia tutela dei diritti fondamentali<sup>95</sup>.

Una significativa inversione di tendenza sembra tuttavia rilevarsi con l'emanazione del Regolamento 2019/1986<sup>96</sup>, che a differenza dei precedenti atti già analizzati prevede per la prima volta che i compiti di Frontex, disciplinati nella Sezione 7 “Azioni

<sup>89</sup> Per una trattazione organica sul tema vedasi F. SPITALERI, *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, Torino, 2017, in cui l'autore evidenzia l'equilibrio creato dalla Direttiva rimpatri tra efficienza delle procedure di espulsione e garanzie per gli stranieri e, più in generale, la difficile armonizzazione delle procedure di rimpatrio all'interno della più ampia strategia dell'UE in materia migratoria (p. 59 ss). Interessante altresì il contributo di A. CONVERTI, *Gli effetti diretti della Direttiva 2008/115/CE (“Direttiva rimpatri”) nell'ordinamento italiano: l'esperienza del Tribunale di Teramo*, in R. DEL COCO, E. PISTOIA, *Stranieri e giustizia penale: problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, Bari, 2014, p. 273 ss., sul numero consistente di procedimenti pendenti al momento della scadenza della Direttiva rimpatri e la complessità delle questioni di diritto affrontate dai giudici di merito del Tribunale di Teramo nei giorni successivi al mancato recepimento della Direttiva da parte dello Stato italiano. Tra le principali, l'incompatibilità delle incriminazioni di cui all'art. 14, c. 5 *ter* e *quater* del D.Lgs n. 286/1998 (“Testo Unico immigrazione”) con il dettato della Direttiva rimpatri e la disapplicabilità delle disposizioni del Testo Unico immigrazione riguardanti il reato di reingresso illegale nel territorio dello Stato ogni qualvolta questo sia avvenuto decorsi cinque anni dall'esecuzione del rimpatrio (art. 13, c. 13) (p. 275).

<sup>90</sup> *Supra* nota 26, considerandum 1.

<sup>91</sup> *Ivi*, considerandum 2.

<sup>92</sup> *Supra* nota 26, art. 9.

<sup>93</sup> Importanti evoluzioni in materia di rimpatri si ravvisano altresì nella proposta di Direttiva COM(2018) 634 finale (*supra* nota 27), attraverso la quale la Commissione europea propone una revisione mirata della Direttiva rimpatri (*supra* nota 27) volta ad accelerare le procedure di rimpatrio, ad impedire fughe e movimenti secondari irregolari e ad aumentare i rimpatri effettivi (Camera dei deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, *Discorso sullo stato dell'Unione 2018*, 14 settembre 2018, p. 3). In base alla proposta di Direttiva rimarrebbe tuttavia invariato il trattamento del richiedente soggiorno che costituisca un pericolo per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, nei cui confronti gli Stati membri dispongono la sua immediata partenza (art. 6.2, “Decisione di rimpatrio”) ovvero possono astenersi dal concedere un periodo per la partenza volontaria o concederne uno inferiore a sette giorni (art. 7.4 “Partenza volontaria”).

<sup>94</sup> *Supra* nota 26, considerandum 7.

<sup>95</sup> V. in particolare i rilievi svolti a proposito del carattere assoluto e inderogabile del divieto di *refoulement* *infra* note 84 e 85.

<sup>96</sup> *Supra* nota 13.

dell’Agenzia alle frontiere esterne<sup>97</sup> siano svolti nel rispetto dei diritti fondamentali e la salvaguardia della libera circolazione delle persone in Unione europea<sup>98</sup>: una previsione, questa, che lascia auspicare in una tutela non più solo programmatica dei diritti di richiedenti asilo e migranti.

### 3. Immigrazione e sicurezza nel diritto interno: alcune osservazioni sulla Legge 46/2017 e la Legge 132/2018

I rilievi in senso critico svolti in merito ad una neo-legislazione europea in materia di asilo e immigrazione potenzialmente più effettiva sul piano della sicurezza dei cittadini europei che attenta alla garanzia di principi e diritti fondamentali degli individui<sup>99</sup> riconosciuti e salvaguardati dall’Unione europea sembrano essere validi anche in riferimento al piano normativo nazionale. Nella legislazione interna si rilevano difatti significativi aggiornamenti in materia migratoria che hanno un impatto sul contrasto al terrorismo internazionale, esitando in un affievolimento delle garanzie dei diritti dei migranti, così come è ravvisabile *in primis* nella Legge 46/2017<sup>100</sup>.

L’atto introduce una serie di misure, tra le quali si segnalano, in particolare: la semplificazione e l’accelerazione dei tempi delle procedure relative alla richiesta di protezione internazionale<sup>101</sup>, anche attraverso l’abolizione del secondo grado di giudizio in caso di rigetto dell’istanza, ferma la possibilità di ricorso in Cassazione<sup>102</sup>. Tra le novità

---

<sup>97</sup> *Supra* nota 13, artt. 36-47. In particolare rileva l’attività di assistenza tecnica ed operativa dell’Agenzia ad uno Stato membro nell’adempimento dei obblighi di quest’ultimo riguardo al controllo delle frontiere esterne (art. 36.1), realizzabile secondo l’art. 36.2 tramite il coordinamento di operazioni congiunte (lett. a), organizzazione di interventi rapidi alle frontiere (lett. b), ma soprattutto tramite il sostegno delle operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in mare, che possono svolgersi nel corso di operazioni di sorveglianza delle frontiere in mare (lett. e).

<sup>98</sup> *Supra* nota 13, considerandum 1 e art. 80 “Protezione dei diritti fondamentali e strategia in materia di diritti fondamentali”. L’enfasi posta dal Regolamento 2019/1986 sulla Strategia dell’Agenzia per la tutela dei diritti fondamentali è confermata dalla nomina di un responsabile dei diritti fondamentali con il compito di contribuire alla Strategia, oltre che monitorare e promuovere il rispetto dei diritti umani da parte dell’Agenzia (art. 32.2).

<sup>99</sup> Il riferimento è *inter alia* al principio di *non refoulement* (*infra* nota 31), al diritto degli individui alla libertà personale (*infra* nota 58) e alla *privacy* (*infra* nota 72).

<sup>100</sup> *Supra* nota 33.

<sup>101</sup> Si ricorda che la protezione umanitaria consiste nel riconoscimento da parte delle Commissioni territoriali o del giudice del merito dell’esistenza di situazioni “vulnerabili” non rientranti nelle misure tipiche o perché aventi il carattere della temporaneità o perché vi sia un impedimento al riconoscimento della protezione sussidiaria, o, infine, perché intrinsecamente diverse nel contenuto rispetto alla protezione internazionale, ma caratterizzate da un’esigenza qualificabile come umanitaria (problemi sanitari, madri di minori, etc.). Il permesso umanitario è una misura atipica e residuale idonea ad integrare l’ampiezza del diritto d’asilo costituzionale così come definito dall’art. 10 Cost. (Cass. n. 15466/2014) (cfr. S. ALBANO, *Protezione internazionale, il diritto di impugnazione e le sezioni specializzate*, 16 maggio 2018, disponibile su: [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), pp. 1-9).

<sup>102</sup> Così sui contenuti dell’atto pubblicati sul portale del Ministero dell’Interno: [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it), sul quale si segnala inoltre il potenziamento delle strutture giudiziarie introdotto dalla L. 46/2017 con l’istituzione, presso i tribunali, di 26 sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea. La Legge contempla altresì il trattenimento in caso di “rifiuto reiterato” di sottoporsi all’identificazione ed il contrasto

più criticate<sup>103</sup> all'interno di quelle introdotte dalla norma vi è in particolare l'intervento<sup>104</sup> sull'istituto dell'espulsione ministeriale, con l'applicazione della disciplina dei riti abbreviati nei giudizi sulle controversie relative ai provvedimenti di espulsione adottati dal Ministro dell'Interno<sup>105</sup> di cittadini stranieri per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e per motivi di prevenzione del terrorismo<sup>106</sup>, che lascia presumere un evidente affievolimento della tutela del diritto d'asilo<sup>107</sup> in Italia.

Anche la Legge 132/2018<sup>108</sup> contiene delle disposizioni controverse: in particolare, accanto alla disciplina dei casi speciali di permesso di soggiorno temporaneo per esigenze di carattere umanitario<sup>109</sup>, molto criticata<sup>110</sup> è stata la limitazione o il divieto, da parte del Ministro dell'Interno, dell'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica<sup>111</sup>: questa *de facto* autorizzerebbe la chiusura delle acque territoriali e dei porti nazionali per impedire l'ingresso di navi che *ivi* hanno soccorso migranti<sup>112</sup>. Inoltre, si segnalano le previsioni in materia di revoca dello *status*

---

all'immigrazione illegale anche attraverso un sistema informativo automatizzato monitorato dal dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero, interconnesso con altri sistemi informativi tra i quali il SIS. Si prevedono infine rimpatri con iter più veloci puntando sulla cooperazione con i paesi di provenienza attraverso accordi bilaterali.

<sup>103</sup> Vedasi i rilievi in senso critico svolti a proposito di questa disposizione *infra* nota 35.

<sup>104</sup> In una parziale revisione delle previgenti disposizioni con la modifica apportata all'art. 119.1, D.Lgs. n. 104 del 2010.

<sup>105</sup> Adottati dal Ministro dell'Interno ai sensi dell'art. 13.1, D.Lgs. n. 286 del 1998, e dell'art. 3, D.L. n. 144 del 2005.

<sup>106</sup> N. GULLO, *Prevenzione del terrorismo, tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri: riflessioni sull'espulsione degli stranieri prevista dall'art. 3, d.l. n. 144 del 2005*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, 2017, n. 2, p. 10.

<sup>107</sup> Riconosciuto e tutelato dall'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>108</sup> *Supra* nota 34.

<sup>109</sup> *Ivi*, art. 1. Sul permesso di soggiorno umanitario, prima e dopo l'emanazione della L. 132/2018, vedasi C. PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?*, su: [www.asgi.it](http://www.asgi.it), 21 novembre 2018.

<sup>110</sup> Vedasi il recente contributo di I. PAPANICOLOPULU, G. BAJ, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 2020, n. 1, pp. 1-28, sui limiti e i controlli ai quali è sottoposto l'istituto del respingimento alla luce dei diritti e degli obblighi derivanti dal diritto internazionale e gravanti sugli Stati, con particolare riguardo al già citato divieto di *refoulement* (*supra* nota 31). Tali limitazioni sarebbero secondo le Autrici d'altro canto confermate dalla giurisprudenza della Corte EDU nel già citato caso *Hirsi Jamaa c. Italia* (*infra* nota 29), in cui la Corte – nel ribadire la sua interpretazione consolidata della giurisdizione statale, secondo la quale quest'ultima si estende anche al di fuori del territorio statale –, ha sanzionato l'Italia per il tentativo di allontanamento delle operazioni di respingimento dal loro territorio attraverso lo spostamento del respingimento dal confine territoriale, in violazione del diritto internazionale (p. 42). Con tali premesse le Autrici argomentano infine una delegittimazione della normativa italiana mirante a impedire l'ingresso di navi che hanno soccorso migranti nelle proprie acque territoriali e nei propri porti, già rinvenuta nella Legge 132/2018 e confermata dalla successiva Legge 8 agosto 2019, n. 77, di conversione con modificazioni del Decreto-Legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, GU n. 186 del 9 agosto 2019.

<sup>111</sup> *Supra* nota 34, art. 1.

<sup>112</sup> Così W. CHIAROMONTE, *A un anno dai decreti sicurezza: eppur (qualcosa) si muove?*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 2020, n. 1, pp. 1-4, in cui l'Autore segnala allo stesso tempo una possibile revisione in via migliorativa dei due provvedimenti in questa sede esaminati (la Legge 46/2017 e la Legge 132/2018, di conversione rispettivamente del D.L. 13/2017 e del D.L. 113/2018) nell'ambito di un tavolo di lavoro tematico dedicato ai temi della sicurezza e dell'immigrazione, nell'ambito del programma di riforme che il Governo intende realizzare entro la fine della legislatura (c.d. "Agenda 2023").

di protezione internazionale, in conseguenza dell'accertamento della commissione di gravi reati: il provvedimento conferma difatti le condizioni relative al "Diniego dello status di rifugiato" di cui al Decreto Legislativo 19 novembre 2007 n. 251<sup>113</sup>, ovvero la sussistenza di fondati motivi per ritenere che lo straniero costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato<sup>114</sup>, ovvero per l'ordine e la sicurezza pubblica<sup>115</sup>.

Bisogna rilevare che tra gli obiettivi originari del legislatore italiano nell'emanazione della suddetta Legge vi era quello di razionalizzare il ricorso al sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati<sup>116</sup>. Si pensi difatti alle principali misure<sup>117</sup> introdotte dalla Legge mirate ad avere un impatto sulla pubblica sicurezza, *in primis* la revoca della cittadinanza acquisita dagli stranieri condannati in via definitiva per reati di terrorismo, in quanto considerati una minaccia per la sicurezza nazionale<sup>118</sup>. Inoltre, si considerino le prescrizioni in materia di contratti di noleggio di autoveicoli per la prevenzione di atti di terrorismo<sup>119</sup> e l'estensione dell'ambito di applicazione del divieto di accesso urbano (c.d. "DASPO" urbano) per i soggetti sospettati di interagire con il terrorismo internazionale<sup>120</sup>.

In seguito all'emanazione di tali disposizioni sono tuttavia emersi molteplici indirizzi tra esperti di immigrazione e operatori del diritto nell'ambito di un dibattito<sup>121</sup> che, seppur non offra certezze interpretative, include molteplici opposizioni politiche e dottrinali. Solo a titolo esemplificativo, alcune osservazioni critiche<sup>122</sup> riguardano l'abolizione del secondo grado di giudizio per le controversie in materia di protezione internazionale, la riadozione del rito camerale<sup>123</sup> con competenza collegiale per il trattamento di tali cause e

<sup>113</sup> D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251 "Attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta", GU n. 3 del 4 gennaio 2008.

<sup>114</sup> *Supra* nota 34, art. 12 lett. b.

<sup>115</sup> *Ivi*, art. 12 lett. c.

<sup>116</sup> Così su: [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

<sup>117</sup> Delle quali al Titolo II "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa" della L. 132/2018 (*supra* nota 33).

<sup>118</sup> *Supra* nota 34, art. 14.

<sup>119</sup> *Ivi*, art. 17.

<sup>120</sup> *Ivi*, art. 21.

<sup>121</sup> Vedasi i contributi di A. BRAMBILLA, *Il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la legge 132/2018*, 14 maggio 2019; C.M. BIANCA, «La legge non dispone che per l'avvenire» (art. 11 disp. prel. cc): a proposito del decreto sicurezza, 17 giugno 2019; N. CANZIAN, *L'ipotesi di applicazione retroattiva dell'abrogazione della protezione umanitaria ai procedimenti pendenti: una lettura critica della questione rimessa alle Sezioni unite*, 25 luglio 2019, tutti su [www.asgi.it](http://www.asgi.it); nonché G. MOSCHELLA, *La legislazione sull'immigrazione e le prospettive della tutela dei diritti umani*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2019, n. 3, p. 488 ss., in cui l'Autore rileva un approccio di tipo repressivo della questione migratoria nel "decreto sicurezza", poi convertito in Legge 132/2018, ovvero tale in definitiva da porre in stretto collegamento materie non naturalmente sovrapponibili quali protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica.

<sup>122</sup> Vedasi S. ALBANO, *Protezione internazionale, il diritto di impugnazione e le sezioni specializzate*, cit., p. 6 ss.

<sup>123</sup> L'art. 6 della Legge 46/2017 introduce l'art. 35 bis del D.Lgs. 28/2005 che disciplina il rito applicabile per le controversie insorte dopo il 17 agosto 2017 in materia di riconoscimento della protezione internazionale. Il rito è quello camerale previsto dagli artt. 737 ss. c.p.c. con espressa previsione di non reclamabilità al collegio. La competenza monocratica ed il rito sommario residua, quindi, solo nell'ipotesi

– salvo alcune eccezioni – la previsione dell'udienza solo eventuale<sup>124</sup>. Anche se esse perseguono come obiettivo la riforma del sistema amministrativo e giudiziario dei procedimenti in materia di protezione internazionale, bisogna in definitiva rilevare che le suddette previsioni potrebbero causare oltre che un allungamento del processo, il venir meno di garanzie procedurali per i richiedenti asilo, comportando di conseguenza l'eventuale lesione di un diritto soggettivo di questi ultimi.

#### 4. Conclusioni

Le evoluzioni normative oggetto della presente analisi vanno lette alla luce della giurisprudenza consolidata delle giurisdizioni europee sul principio di *non refoulement*<sup>125</sup>: questo ricomprende difatti il divieto di tortura e di trattamenti inumani o

---

in cui venga impugnato il provvedimento di rigetto del permesso di soggiorno per motivi umanitari adottato dal Questore. Nei giudizi sul riconoscimento della protezione internazionale si pertanto passati dal modello camerale previsto dalla Legge 39/90 a quello sommario di cognizione introdotto dall'art. 19 D.Lgs. 150/2011 per riapprodare al modello camerale ad opera della Legge 46/2018 (cfr. G. SAVIO, *La Legge 13 Aprile 2017 n. 46 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Prime riflessioni interpretative*, luglio 2017, disponibile su: [www.asgi.it](http://www.asgi.it)).

<sup>124</sup> Sulla possibilità per il giudice di statuire in un ricorso senza ascoltare il richiedente rileva l'orientamento della Corte di Lussemburgo nella sentenza 26 luglio 2017, ricorso C-348/16, *Moussa Sacko c. Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Milano*, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Milano in merito al ricorso proposto dal sig. Sacko avverso la decisione di rigetto da parte della Commissione Territoriale della domanda di protezione internazionale presentata dallo stesso ricorrente, in quanto ritenuta fondata su ragioni economiche e non su motivi connessi all'esistenza di una persecuzione. Il rinvio pregiudiziale ha originato dall'intenzione del giudice del rinvio, senza previamente procedere all'audizione del sig. Sacko, di respingere il ricorso di quest'ultimo avverso la decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale, ritenuta manifestamente infondata. La Corte di giustizia ha confermato la possibilità per il giudice di statuire senza ascoltare il richiedente, in presenza delle circostanze di fatto che non lasciassero alcun dubbio sulla fondatezza di tale decisione, allo stesso tempo senza contravvenire alle disposizioni dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea relativo al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. La Corte ha chiarito difatti che la portata delle disposizioni della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU 2013, L 180, p. 60) ed in particolar modo gli articoli 12, 14 e 31 relative alle garanzie procedurali per i richiedenti protezione internazionale, nonché l'articolo 46 relativo al "Diritto a un ricorso effettivo". Queste, secondo la Corte, vanno interpretate in combinato disposto con le norme pertinenti del diritto interno (art. 19.9 del D.Lgs. 150/2011) che legittimano il giudice, nella fase giurisdizionale, a respingere o accogliere il ricorso senza obbligatoriamente ascoltare il richiedente, se questi è già stato intervistato dall'autorità amministrativa competente per la procedura di esame, in particolare in caso di domande manifestamente infondate. A tale proposito rileva l'art. 28-bis comma 2, lett. a) del D.Lgs 25/2008 "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili", che definisce la nozione di "domanda manifestamente infondata" come la situazione in cui «il richiedente ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi del d.lgs 251/2007».

<sup>125</sup> *Infra* nota 31.

degradanti<sup>126</sup> nei confronti dei migranti ed il divieto di espulsioni collettive<sup>127</sup> riconosciuti in ambito CEDU. Il carattere assoluto ed inderogabile di tale divieto offre difatti una protezione più intensa, laddove invece, come si è già rilevato<sup>128</sup>, la Convenzione di Ginevra non può di norma essere invocata dal soggetto che si ritiene costituisca una minaccia per la sicurezza collettiva, sebbene la tutela dei diritti di quest'ultimo sia in ogni caso desumibile dal diritto internazionale dei diritti umani<sup>129</sup>.

A tal fine rilevano alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>130</sup> e della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>131</sup> in materia di asilo e immigrazione<sup>132</sup>, dalla cui analisi sono emersi gli orientamenti giurisprudenziali più rilevanti a conferma di una differenza di approccio sulla tutela dei diritti della persona<sup>133</sup> rispetto agli interessi

<sup>126</sup> *Supra* nota 29.

<sup>127</sup> Art. 4 del Protocollo addizionale n. 4 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, adottato nel 1963 ed entrato in vigore nel 1968.

<sup>128</sup> *Supra* nota 84.

<sup>129</sup> *Supra* note 85 e 86.

<sup>130</sup> Vedasi *infra* nota 29.

<sup>131</sup> In particolare il riferimento è alla sentenza della Corte di Lussemburgo del 7 marzo 2017 nel caso *X. e X. c. Belgio* (*supra* nota 30), determinata dal rinvio pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 25.1 lett. a) del Regolamento (CE) n. 810/2009 (relativo al "Codice dei visti") e degli articoli 4 e 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, relativi alla "Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti" (art. 4) e alla "Protezione dei dati di carattere personale" (art. 8). Nella sentenza la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla validità dell'obbligo per gli Stati di garantire il diritto di asilo dinanzi ad una richiesta da parte della famiglia siriana di un visto umanitario, si è limitata ad una interpretazione piuttosto letterale delle norme succitate, a svantaggio di una più ampia tutela dei diritti fondamentali dei ricorrenti. La Corte si è difatti pronunciata per la non applicabilità delle disposizioni della Carta nel caso di una richiesta un visto dalla portata territoriale limitata e di durata superiore ai novanta giorni presentato da un cittadino di un Paese terzo, in quanto disciplinato dal diritto nazionale piuttosto che dal diritto dell'Unione europea. Per commenti alla sentenza vedasi L. PANELLA, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e quella della Corte di giustizia dell'UE a confronto*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2018, n. 3, p. 294-295, A. DEL GUERCIO, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers*, 2017, p. 1 ss. e G. MORGESE, *The Dublin System vis-à-vis EU Solidarity before the European Court of Justice: The Law, The Whole Law, and Nothing But The Law!*, in G. C. BRUNO, F. M. PALOMBINO, A. DI STEFANO, *Migration Issues before International Courts and Tribunals*, Roma, 2019, p. 397, con particolare riguardo all'approccio "cauto" della Corte nell'applicazione del principio di solidarietà di cui all'articolo 80 TFUE, preservando piuttosto il bilancio complessivo del sistema di Dublino.

<sup>132</sup> Per la letteratura sul tema ci si rifaccia *inter alia* ad A. SACCUCCI, *Diritto di asilo e Convenzione europea dei diritti umani: il ruolo della Corte di Strasburgo*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, p. 145.

<sup>133</sup> Vedasi I. GOLDNER LANG, *No Solidarity Without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2020, Vol. 22, pp. 39-59, per una dettagliata categorizzazione delle disposizioni contenute nel diritto primario (Trattati e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e secondario dell'Unione europea, concernenti la tutela dei diritti dei rifugiati e richiedenti asilo, che secondo l'Autrice sarebbero di frequente violate dagli Stati membri dell'UE nelle procedure d'asilo (p. 3). In particolare, con riferimento alla Carta, l'Autrice conferma l'articolo 4 relativo alla proibizione della tortura (*supra* nota 24), l'articolo 18 sul diritto di asilo (*supra* nota 107) e l'articolo 19 sul divieto di *refoulement* (*supra* nota 31). In aggiunta menziona alcuni articoli della Carta collegati ai diritti dei rifugiati e richiedenti asilo, *in primis* quello relativo alla dignità umana di cui all'articolo 1, a proposito del quale si segnala il recente contributo di A. DI STASI, *Human Dignity as a Normative Concept. "Dialogue" Between European Courts (ECtHR and CJEU)?*, in P. PINTO DE ALBUQUERQUE, K. WOJTYCZEK, *Judicial Power in a Globalized World. Liber Amicorum Vincent De Gaetano*, Berlino, 2019, pp. 115-130, soprattutto per un approfondimento sulla crescente rilevanza della dignità umana nella giurisprudenza della Corte EDU (p. 120 ss.). Inoltre, vengono considerati i diritti alla

statali<sup>134</sup>. Sembrerebbe difatti evidenziarsi un'interpretazione estensiva della portata delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) riguardanti la tutela dei diritti degli stranieri<sup>135</sup> da parte della Corte EDU<sup>136</sup>, dinanzi ad un orientamento della CGUE piuttosto a favore della salvaguardia degli obiettivi dell'Unione e di difesa delle prerogative statali<sup>137</sup>.

In conclusione dell'analisi è necessario considerare che, sebbene nell'ultimo anno l'immigrazione irregolare in Europa è nettamente calata<sup>138</sup>, per i *policy makers* permane la sfida migratoria e la pressione che ne deriva, anche in ragione della fragilità geopolitica e le tendenze a lungo termine demografiche e socio-economiche nel vicinato europeo<sup>139</sup>. Non si può difatti evitare di considerare la sostanziale inefficacia dei meccanismi esistenti per ridurre i casi di violazioni delle norme europee inerenti ai diritti dei richiedenti asilo<sup>140</sup> soprattutto con riferimento alla *lobbying* politica, alle procedure di infrazione ex art. 258 e 259 TFUE e alla clausola di sospensione ex articolo 7 TUE. In tutta risposta, una valida

---

libertà e alla sicurezza (art. 6), al rispetto della vita privata e familiare (art. 7), alla libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 10), all'eguaglianza davanti alla legge (art. 20), alla non-discriminazione (art. 21), ai figli (art. 24), alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale (art. 34) e al diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale. In conclusione della sua analisi, viene valutata l'inefficacia dei meccanismi esistenti per ridurre i numeri di violazioni, specialmente in riferimento alla *lobbying* politica, alle procedure di infrazione ex art. 258 e 259 TFUE e alla clausola di sospensione ex articolo 7 TUE (p. 12).

<sup>134</sup> A. L. GATTA, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, 12 giugno 2019, su: [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), p. 2 ss.

<sup>135</sup> In particolare, in ambito CEDU, l'articolo 2 relativo al diritto alla vita, l'articolo 3 (*supra* nota 29) relativo al carattere assoluto della proibizione della tortura e l'articolo 8 relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare. Inoltre, gli articoli 2 e 4 del Protocollo n. 4 della CEDU (*infra* nota 120) relativi rispettivamente alla libertà di movimento e di scelta della propria residenza a favore degli stranieri presenti regolarmente nel territorio di uno Stato e al divieto di espulsioni collettive di tutti gli stranieri, indipendentemente dalla loro situazione di regolarità.

<sup>136</sup> Vedasi G. CILIBERTO, A. S. ROȘU, *Asilo e protezione internazionale nella Cedu*, aprile 2019, disponibile su: [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), p. 381 ss., per un'analisi della prassi più rilevante della Corte EDU relativa alle garanzie da assicurare ai richiedenti asilo sottoposti alla giurisdizione di un Paese parte della Cedu, al fine di evidenziare quali siano i vincoli convenzionali alla discrezionalità delle autorità nazionali in materia di politiche migratorie. In tema v. anche R. PALLADINO, *La tutela dei migranti irregolari e dei richiedenti protezione internazionale*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Vicenza, 2016, pp. 167-203.

<sup>137</sup> Così L. PANELLA, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e quella della Corte di giustizia dell'UE a confronto*, cit., p. 299.

<sup>138</sup> Secondo gli ultimi dati dell'Agenzia Frontex gli ingressi di migranti irregolari in Europa nel 2019 sono stati 139.000, il livello più basso dal 2013, il 6% meno del 2018 e addirittura il 92% in meno del record del 2015, quando in Europa arrivò oltre un milione di persone (fonte: [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)).

<sup>139</sup> Il *focus* sul panorama internazionale impone una riflessione sugli esiti della Conferenza Intergovernativa dell'ONU per l'adozione del Piano globale delle Nazioni Unite per l'Immigrazione Sicura, Ordinata e Regolare (c.d. "*Global Migration Compact*"), tenutosi a Marrakech il 10-11 dicembre 2018, La Conferenza intergovernativa si è tenuta sotto gli auspici delle Nazioni Unite in accordo con la risoluzione 71/1 adottata dall'Assemblea Generale il 19 settembre 2016 contenente la Dichiarazione ONU di New York per Rifugiati e Migranti, nell'ambito della quale si decideva di avviare negoziati internazionali in vista dell'adozione del *Migration Compact* (vedasi: [www.refugeemigrants.un.org](http://www.refugeemigrants.un.org)). Il Governo italiano optò al tempo per non partecipare alla Conferenza, rimettendo le scelte definitive sull'adesione o meno al Piano all'esito del dibattito parlamentare sul tema.

<sup>140</sup> Così I. GOLDNER LANG, *No Solidarity Without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?*, cit., p. 12 ss.

soluzione è l'applicazione di meccanismi di condizionalità<sup>141</sup>, in particolare quella del rispetto della *rule of law*<sup>142</sup>, la cui violazione determinerebbe una sospensione dei pagamenti europei: in tal senso, le previsioni della proposta di Regolamento COM(2018) 324 finale sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri<sup>143</sup>.

In tale contesto è pertanto auspicabile che in sede applicativa le proposte normative dell'Unione qui esaminate garantiscano una risposta congiunta – da parte degli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso – a sostegno dell'azione legale sul controllo della dimensione esterna della migrazione. Allo stesso tempo, dovrebbe essere assicurata la più ampia protezione dei diritti dei richiedenti protezione internazionale<sup>144</sup>, in linea con gli orientamenti della Corte di Strasburgo sul tema<sup>145</sup> e del legislatore europeo nella più recente emanazione del Regolamento 2019/1986<sup>146</sup>.

**ABSTRACT:** L'articolo mira a esaminare alcuni recenti atti dell'Unione europea in materia migratoria che presentano un impatto sul contrasto al terrorismo internazionale nello spazio Schengen e ad analizzare in senso critico le evoluzioni normative intervenute nella regolamentazione del c.d. "sistema di Schengen". Ne scaturiscono alcune osservazioni sul complesso bilanciamento tra garanzia dei diritti fondamentali dei migranti e sicurezza interna agli Stati, anche nel caso del recente intervento normativo del legislatore italiano in materia di immigrazione e asilo, alla luce della giurisprudenza europea sul tema. Ne consegue la necessaria riformulazione degli obiettivi originari del Consiglio europeo di Tampere al fine di garantire l'effettiva realizzazione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, soprattutto attraverso un maggiore controllo delle frontiere esterne dell'Unione.

**KEYWORDS:** sistema di Schengen – spazio di libertà, sicurezza e giustizia – gestione delle frontiere dell'Unione europea – protezione internazionale – riforma di Frontex.

## A BRIEF INTRODUCTION TO THE MANAGEMENT OF THE EUROPEAN UNION'S BORDERS AND THE REGULATION OF INTERNATIONAL

---

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>142</sup> Per un commento sul punto vedasi I. GOLDNER LANG, *The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2019, Vol. 15, pp. 1-26.

<sup>143</sup> Proposta di Regolamento COM(2018) 324 finale del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri.

<sup>144</sup> Vedasi in particolare il catalogo di diritti enucleati *infra* note 117 e 126.

<sup>145</sup> Vedasi *infra* nota 29.

<sup>146</sup> Vedasi *infra* nota 97, in particolare per i rilievi svolti a proposito dell'enfasi posta dal Regolamento 2019/1986 sulla Strategia dell'Agenzia per la tutela dei diritti fondamentali.

## PROTECTION IN ITALY. WHAT GUARANTEES FOR SECURITY AND RESPECT FOR FUNDAMENTAL RIGHTS?

**ABSTRACT:** The aim of the article is to examine some recent EU legislative acts in the field of migration that have an impact on the fight against international terrorism in the Schengen area and to critically analyze the regulatory developments in the regulation of the “Schengen system”. This research leads to formulate some observations on the complex balance between guaranteeing the fundamental rights of migrants and the internal security of the States, also in the case of the recent intervention by the Italian legislator on asylum and immigration, in light of the European case law on the issue. As a result, a reformulation of the original objectives of the Tampere European Council seems warranted, in order to ensure the effective implementation of the Area of Freedom, Security and Justice, especially through a greater control of the EU’s external borders.

**KEYWORDS:** Schengen system – management of the EU’s borders – Area of freedom, security and justice – International protection – reform of Frontex.