

dossier

18 novembre 2020

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare di alto livello
sulla migrazione e l'asilo in Europa

Videoconferenza, 19 novembre 2020



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare di alto livello sulla
migrazione e l'asilo in Europa

Videoconferenza, 19 novembre 2020

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 98


CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 46



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 98



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 46

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

SCHEDE DI LETTURA	1
--------------------------------	----------

INTRODUZIONE.....	3
--------------------------	----------

DATI STATISTICI.....	5
-----------------------------	----------

Flussi migratori	5
------------------------	---

Domande di asilo	6
------------------------	---

Rimpatri	7
----------------	---

IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO	9
--	----------

Introduzione	9
--------------------	---

Nuove procedure per stabilire rapidamente lo <i>status</i> all'arrivo	11
---	----

Un quadro comune per la solidarietà e la condivisione della responsabilità	15
---	----

Un cambiamento di paradigma nella cooperazione con i Paesi terzi ...	23
--	----



High-level Interparliamentary Conference on Migration and Asylum in Europe on 19 November 2020

- 10:00-10:15 *Symbolic opening - video testimonies*
- 10:15-10:45 Opening/**Keynote speeches** by
- President of the European Parliament, David-Maria Sassoli
 - President of the European Commission, Ursula von der Leyen
 - President of the German Bundestag, Wolfgang Schäuble
 - President of the Portuguese Parliament, Eduardo Ferro Rodrigues
 - President of the Slovenian National Assembly, Igor Zorčič
- 10:45-12:00 Panel discussion on “**Managing asylum and migration together**”
with moderator
- President of the European Parliament, David-Maria Sassoli
 - President of the German Bundestag, Wolfgang Schäuble
 - President of the European Commission, Ursula von der Leyen
and Commissioner Johansson
 - United Nations High Commissioner for Refugees, High
Commissioner Filippo Grandi (tbc)
 - International Organization for Migration, Director General
Dr António Vitorino (tbc)
- Q&A with a set number of members of national parliaments and the
European Parliament

Simultaneous Virtual Round Tables:

14:00-15:30

1) Relationship between solidarity and responsibility in migration and asylum management

Co-Chair EP (LIBE) / German Bundestag (Committee on Internal Affairs and Community)

Introduction

- Ylva Johansson, Commissioner for Home Affairs (tbc);
- Horst Seehofer, German Federal Minister of the Interior, Building and Community, President in-Office of the Home Affairs Council of the EU, Council Presidency;

Discussants:

- External expert: Representative of Médecins Sans Frontières (tbc);
- Testimony: Mayor of Lampedusa, Mayor of Lesbos (tbc);

Exchange of views with member of the national parliaments and the European Parliament

Topics for discussion may include:

- Sharing responsibility and respect of fundamental rights;
- Addressing irregular migration and management of external borders;
- Implementing return decisions and ensuring coherence with the human rights policy of the EU

2) External dimension – Shaping partnerships with third countries

Co-Chair EP (AFET/DEVE) / Slovenian National Assembly

Introduction:

- Jutta Urpilainen, Commissioner for International Partnerships (tbc),
- Representative of the African Union (tbc);

Discussants:

- External expert: David Miliband, Representative of the International Rescue Committee (tbc)

Exchange of views with member of national parliaments and the European Parliament

Topics for discussion may include:

- External dimension of asylum and migration beyond existing principles;
- Development of comprehensive agreements with third countries – state of play;
- International approach in times of crisis of multilateralism;

3) Legal migration and integration – Best practices and the way forward

Co-Chair EP (LIBE) / Portuguese Parliament

Introduction:

- Margaritis Schinas, Vice-President of the European Commission for Promoting our European way of life;
- Representative of the Bundesrat

Discussants: external experts

- Representative of the private sector;
- Representative of Global Refugee Sponsorship Initiative;

Exchange of views with members of national parliaments and the European Parliament

Topics for discussion may include:

- Addressing legal migration gaps;
- Fostering well-managed mobility: the EU Talent Pool;
- Promoting integration with adequate funding: towards the Action Plan 2021-2024 on integration and inclusion

15:45-16:30

Plenary:

Symbolic closing - video testimonies

- Short presentation the discussions' results of the three Thematic Groups by rapporteurs of each Group (Co-chair)
- Closing statement by Presidents Schäuble and Sassoli
- Announcement on a Follow-Up Conference

Schede di lettura

INTRODUZIONE

Sotto il patrocinio della Presidenza del Parlamento europeo e della Presidenza del Bundestag della Germania, giovedì 19 novembre 2020 avrà luogo la **High-Level Interparliamentary Conference on migration and asylum in Europe** (la Conferenza interparlamentare di alto livello sulla migrazione e sull'asilo in Europa), la quale rappresenta il principio di un'ampia discussione nell'ambito interparlamentare sulle politiche migratorie dell'Unione.

La Conferenza mira a promuovere un intenso dialogo sulla gestione del fenomeno migratorio in Europa, con riferimento ai suoi diversi aspetti, tramite il metodo interparlamentare. L'incontro è volto a contribuire alla definizione di approcci comprensivi e sostenibili alle sfide poste dalle migrazioni, acuite altresì dal diffondersi della pandemia di COVID-19. La Conferenza interparlamentare riunirà infatti i leader politici, i *policy-makers* e gli operatori attorno alle numerose questioni sollevate dalla condivisione di responsabilità tra Stati membri, dalla gestione delle frontiere esterne, dalle esigenze di salvaguardare i diritti fondamentali dei migranti e di affrontare le cause della migrazione alla radice, promuovendo parimenti l'integrazione all'interno dell'Unione e la stabilità socio-economica nei paesi esteri.

I Presidenti del Parlamento europeo e del Bundestag auspicano che lo scambio di opinioni tra i rappresentanti ai più alti livelli degli organi legislativi possa favorire il raggiungimento di progressi e accordi nella materia dell'asilo e delle migrazioni dell'Unione europea, le quali rivestono grande importanza per i cittadini europei. Pertanto, in seno alla Conferenza, i membri dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo si confronteranno tra loro e con rappresentanti della Presidenza tedesca del Consiglio, con la Commissione e con organizzazioni governative e non governative, nonché con esperti e operatori del settore, al fine di affrontare i più urgenti quesiti sollevati dalle politiche migratorie.

In particolare, la Conferenza si articolerà in un primo *panel* di discussione attorno al tema "Gestire insieme l'asilo e la migrazione" e, a seguire, in tre tavole rotonde simultanee sui temi de "Il Rapporto tra solidarietà e responsabilità nelle migrazioni e nella gestione dell'asilo", "La dimensione esterna - Creazione di partenariati con i paesi terzi" e "Migrazione legale e integrazione - Le migliori pratiche e la via da seguire". L'incontro si chiuderà con una discussione in Plenaria.

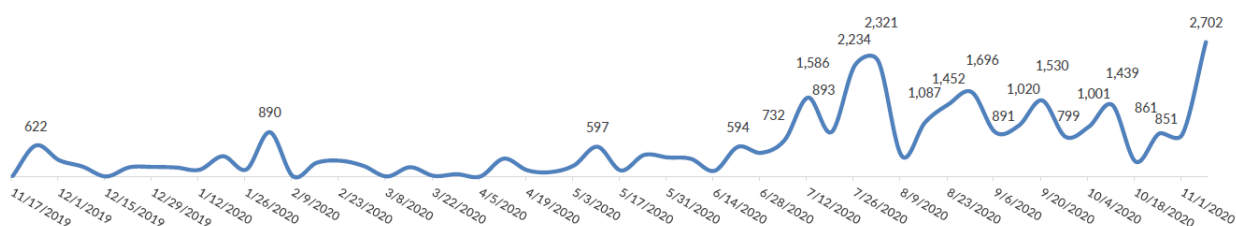
DATI STATISTICI

Flussi migratori

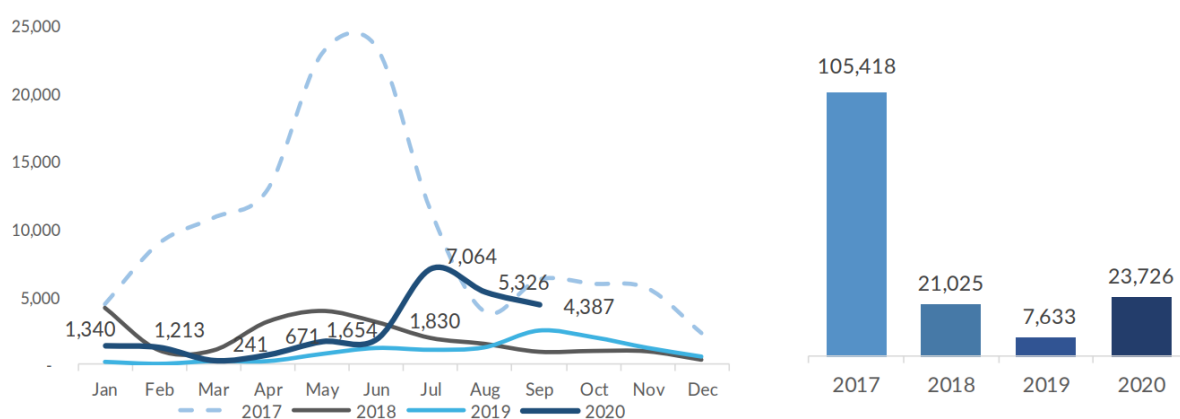
Secondo l'UNHCR, dall'inizio dell'anno (dato aggiornato al **9 novembre 2020**) gli arrivi dei migranti via mare presso gli Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo si attestano a circa **73 mila**, di cui oltre **30 mila in Italia**, oltre 9.300 in Grecia, e circa 30 mila in Spagna (sono 2.250 le persone sbarcate a Malta, circa mille a Cipro); agli sbarchi devono aggiungersi oltre 5 mila arrivi via terra in Grecia, e circa 1.500 in Spagna.

L'UNHCR ha stimato **dall'inizio dell'anno 759 persone morte o disperse nel Mediterraneo**.

Di seguito il trend degli sbarchi in Italia dal novembre del 2019 (fonte UNHCR)

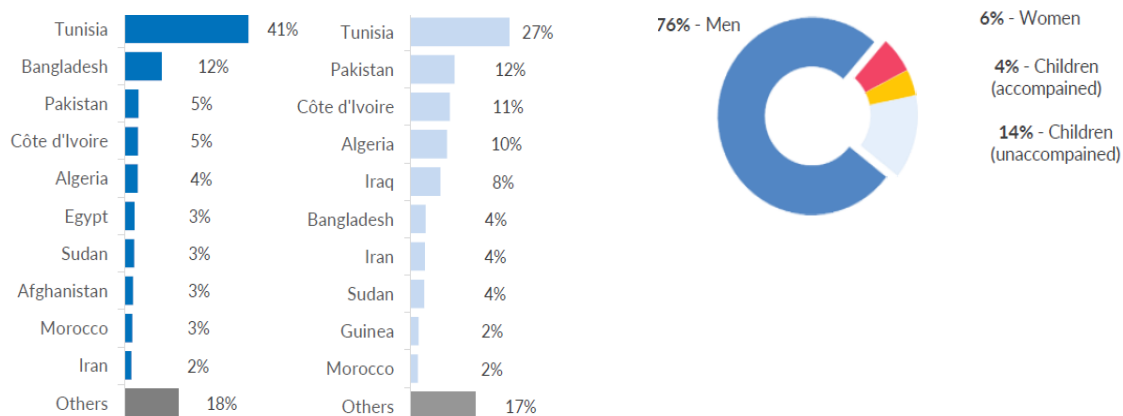


Di seguito i trend su base mensile (da gennaio 2017 ad agosto 2020) e annuale (da gennaio 2017 a settembre 2020) degli sbarchi in Italia (fonte UNHCR)



L'UNHCR rileva che nello stesso periodo di riferimento (1 gennaio – 8 novembre) gli sbarchi sono stati **9.943**, registrandosi pertanto nel 2020 un aumento del 206 per cento.

Di seguito le percentuali relative alle nazionalità (con il confronto con lo stesso periodo nell'anno precedente) e alle componenti demografiche dei migranti sbarcati in Italia dall'inizio dell'anno fino al 31 ottobre 2020 (Fonte UNHCR)



Da ultimo, si ricorda che nella comunicazione introduttiva al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo (*vedi infra*) la Commissione europea ricorda che:

- nel 2019 **soggiornavano legalmente** negli Stati membri dell'UE 20,9 milioni di cittadini di Paesi terzi, pari al 4,7 per cento circa della popolazione totale dell'UE; secondo l'ISTAT in Italia tra il 1° gennaio 2019 e il 1° gennaio 2020 i cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno sono diminuiti del 3% circa (da 3.717.406 a 3.615.826);
- nello stesso anno gli Stati membri dell'UE hanno rilasciato **3 milioni** di primi **permessi di soggiorno** a cittadini di Paesi terzi, di cui circa 1,8 milioni per una durata di almeno 12 mesi;
- al culmine della crisi migratoria del **2015** sono stati registrati **1,82 milioni di attraversamenti illegali** delle frontiere alle frontiere esterne dell'UE, numero che era sceso a **142 mila** nel **2019**.

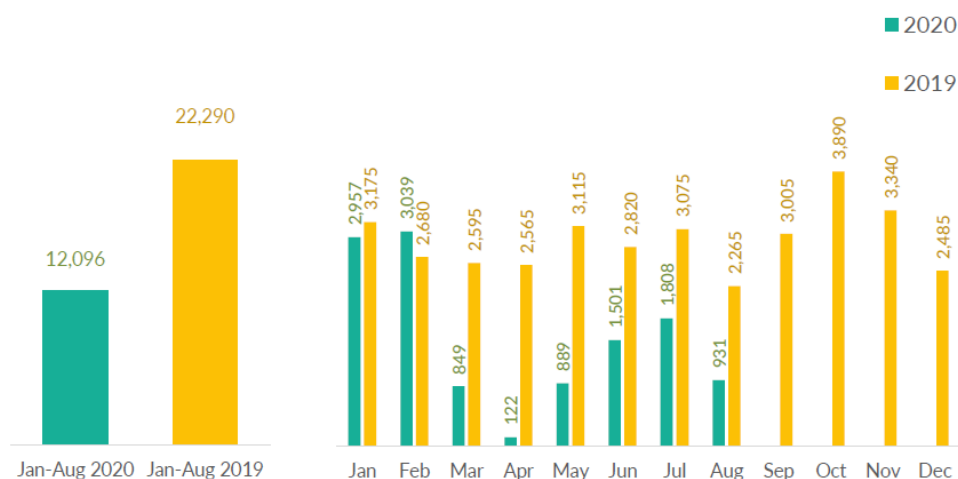
Domande di asilo

Secondo l'EASO (Ufficio europeo per l'asilo) sono oltre **40 mila** le domande di protezione internazionale registrate ad agosto 2020 dagli **Stati membri**, di cui oltre **36 mila** presentate per la **prima volta**. Alla fine di agosto nell'UE sono **pendenti 412 mila** domande di prima istanza. Secondo la Commissione europea il numero di domande di asilo ha raggiunto il livello massimo di 1,28 milioni nel 2015, mentre è stato di 698 mila nel 2019.

Il dato relativo all'Italia fornito dal Ministero dell'Interno (*i numeri dell'asilo*) è aggiornato a **ottobre 2020**. In tale mese le domande presentate in Italia sono state

3.655, mentre dall'inizio dell'anno sarebbero state presentate **oltre 20 mila** domande.

Di seguito i grafici dell'UNHCR per quanto riguarda i volumi delle domande di asilo presentate in Italia per la prima volta, incluso il trend dal 2019. Dati aggiornati ad agosto 2020



Secondo Eurostat le persone interessate a una **procedura** di protezione internazionale **pendente** in Italia, alla fine di settembre 2020, sarebbero **53.105**.

Rimpatri

La Commissione europea ha recentemente precisato che in media sono respinte ogni anno circa 370 mila domande di protezione internazionale, ma **solo un terzo delle persone interessate viene rimpatriato**. In particolare, secondo Eurostat, nel 2019 i migranti rimpatriati a seguito di ordine formale di lasciare il territorio di uno Stato membro sono stati nell'UE 27 oltre **142 mila** (il dato relativo all'Italia si attesterebbe a **6.470**).

IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

Introduzione

Il **23 settembre 2020** la Commissione europea ha presentato un **nuovo patto sulla migrazione e l'asilo** che contempla i diversi elementi necessari per un approccio europeo globale alla migrazione.

Il Patto sulla migrazione e l'asilo si compone di:

- una comunicazione della Commissione dal titolo "Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo" con, in allegato, una tabella di marcia per la sua attuazione ([COM\(2020\)609](#));
- un documento di lavoro dei Servizi della Commissione ([SWD\(2020\)207](#));
- una proposta di regolamento sull'asilo e sulla gestione della migrazione ([COM\(2020\)610](#));
- una proposta di regolamento che introduce uno *screening* dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne ([COM\(2020\)612](#));
- una proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE¹ ([COM\(2020\)611](#));
- una proposta modificata di regolamento sull'istituzione di "Eurodac" ([COM\(2020\)614](#));
- una proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo ([COM\(2020\)613](#));
- una raccomandazione della Commissione su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione - "Programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione" ([C\(2020\)6469](#));
- una raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari ([C\(2020\)6467](#));

¹ [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. La direttiva ha ricevuto attuazione con il [decreto legislativo](#) 18 agosto 2015, n. 142.

- una raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso ([C\(2020\)6468](#));
- Orientamenti per l'attuazione delle norme dell'UE relative alla definizione e prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali ([C\(2020\)6470](#)).

Nell'elaborare il nuovo patto, la Commissione riferisce di aver intrapreso consultazioni specifiche, ad alto livello e tecniche con il Parlamento europeo, con tutti gli Stati membri e con un'ampia gamma di portatori di interessi della società civile, delle parti sociali e delle imprese. Il nuovo patto tiene inoltre conto degli insegnamenti emersi dai dibattiti interistituzionali che hanno preso il via nel 2016, quando la Commissione aveva già formulato proposte volte a riformare il sistema europeo comune di asilo.

*Il nuovo quadro giuridico proposto dalla Commissione non intende sostituire tutte le **proposte di riforma presentate nel 2016**², e la Commissione sollecita la rapida adozione delle **proposte giunte a uno stadio negoziale più avanzato**. Solo le proposte relative al regolamento cd. Dublino IV (il cui ritiro è stato preannunciato) e al regolamento procedure sono oggetto di nuove iniziative, preso atto della diversità di posizioni finora emerse nel dibattito interistituzionale.*

² Il 4 maggio e il 13 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato sette proposte legislative per una riforma complessiva del Sistema europeo comune di asilo (CEAS), fra cui particolare rilievo assume la proposta di rifusione del cd. regolamento Dublino III che, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Il pacchetto comprende: la proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo - EASO ([COM\(2016\)271](#)); la proposta di regolamento che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento Dublino, per l'identificazione di cittadini di Paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto ([COM\(2016\)272](#)); la proposta di regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide - riforma del regolamento di Dublino ([COM\(2016\)270](#)); la proposta di direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ([COM\(2016\)465](#)); la proposta di regolamento recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta ([COM\(2016\)466](#)); la proposta di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione ([COM\(2016\)467](#)); la proposta di regolamento recante un quadro dell'Unione per il reinsediamento ([COM\(2016\)468](#)).

Con riferimento al pacchetto di riforma del sistema comune europea di asilo presentato negli scorsi anni, la Commissione dichiara che:

- intende sostenere gli accordi politici provvisori già raggiunti sul **regolamento qualifiche** e sulla **direttiva relativa alle condizioni di accoglienza**, affermando che tali proposte dovrebbero essere approvate al più presto;
- il **regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo** è elemento essenziale di un sistema coerente e operativo, che dovrebbe pertanto essere adottato in tempi rapidi;
- la proposta di **regolamento quadro dell'Unione sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria** fornirebbe un quadro stabile per il contributo dell'UE agli sforzi globali di reinsediamento;
- la proposta per la **modifica della direttiva rimpatri**³, formulata nel 2018, rimane una priorità fondamentale al fine di snellire le procedure.

A tal proposito, merita tuttavia ricordare che il Governo italiano, in sede di negoziato sui vari fascicoli legislativi nell'ambito della riforma del sistema comune europeo di asilo, aveva frequentemente affermato la necessità di seguire un "approccio a pacchetto", in base al quale sarebbe stata opportuna un'adozione simultanea di tutte le proposte normative riconducibili ai diversi profili della materia, considerata inscindibile ai fini del giusto bilanciamento tra i principi di responsabilità e di solidarietà.

Con riferimento alle proposte incluse nel nuovo patto, il 15 novembre 2020 la Ministra Lamorgese ha manifestato l'intenzione di assicurare un atteggiamento costruttivo nel prosieguo del negoziato al fine di raggiungere un accordo su tutto il pacchetto di proposte.

La proposta della Commissione per un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo si basa su **tre pilastri**: nuove **procedure** per stabilire rapidamente lo *status* all'arrivo; un quadro comune per la **solidarietà** e la **condivisione** della **responsabilità**; un cambiamento di paradigma nella **cooperazione con i Paesi terzi**.

Nuove procedure per stabilire rapidamente lo *status* all'arrivo

Il primo pilastro dell'approccio della Commissione consiste in procedure più efficienti e più rapide. A tal fine la Commissione propone di istituire una procedura di frontiera fluida, applicabile a tutti i cittadini di Paesi terzi che attraversano senza

³ Proposta di direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione) ([COM\(2018\)634](#)).

autorizzazione le frontiere esterne dell'UE, che comprenda, oltre agli accertamenti preliminari all'ingresso, una **procedura di asilo** e, se del caso, una **procedura di rimpatrio rapido**, accostando in tal modo **processi attualmente distinti**.

Attività di screening

La proposta di regolamento che introduce uno **screening** dei **cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne** ([COM\(2020\)612](#)) prevede accertamenti preliminari all'ingresso (*screening*) applicabili a tutti i cittadini di Paesi terzi che attraversano la frontiera esterna senza autorizzazione. Tale *screening* include l'**identificazione**, controlli **sanitari** e di **sicurezza**, il rilevamento delle **impronte digitali** e la registrazione nella banca dati Eurodac. Obiettivo degli accertamenti **pre-ingresso** è quello di accelerare il processo volto a determinare lo *status* di una persona e il tipo di procedura da applicare. Dopo gli accertamenti le persone possono infatti essere instradate verso la procedura appropriata, sia questa una procedura alla **frontiera** per determinate categorie di richiedenti o una normale **procedura di asilo**.

Si ricorda che, al fine di consentire l'effettiva implementazione del nuovo regime articolato in screening e procedure di protezione internazionale (o di rimpatrio), la Commissione europea prefigura un sostegno significativo delle Agenzie europee in materia di affari interni, in primo luogo di Frontex (Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea e dell'EASO- l'Ufficio europeo per l'asilo). In particolare, la prima Agenzia è in fase di rafforzamento attraverso la dotazione (prevista dal nuovo regolamento che la disciplina, e tuttora in fase di realizzazione) di un corpo permanente di 10 mila unità abilitate a svolgere compiti che implicano competenze esecutive, nonché tramite il conferimento di maggiori poteri in materia di sostegno alle procedure di rimpatrio.

Procedura comune di protezione internazionale

Con la proposta modificata di regolamento che istituisce una **procedura comune di protezione internazionale nell'Unione** ([COM\(2020\)611](#)) viene prevista una modifica mirata della proposta del 2016⁴ per consentire, come seconda fase del processo, un uso più efficace e al tempo stesso flessibile delle **procedure di frontiera**. Le norme sulle procedure di asilo e di rimpatrio alle frontiere sono riunite in un unico strumento legislativo; la Commissione evidenzia

⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE ([COM\(2016\)467](#)).

in proposito che le procedure di frontiera consentono di porre il trattamento delle domande su una **corsia rapida**, analogamente ai motivi di **esame accelerato** quali i concetti di "Paesi di origine sicuri" o "Paesi terzi sicuri".

In base alla proposta le domande di asilo con **scarse probabilità** di essere accettate dovranno essere esaminate rapidamente **senza richiedere l'ingresso legale** nel territorio dello Stato membro. Il nuovo articolo 41, paragrafo 3, del regolamento **obbliga** pertanto gli Stati membri ad applicare la **procedura di frontiera** nei casi di **ingresso irregolare** alla frontiera esterna o a seguito di un'**operazione di ricerca e soccorso** e se:

- i richiedenti rappresentano una **minaccia** per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico;
- i richiedenti tentino di ingannare le autorità presentando **informazioni o documenti falsi**;
- i richiedenti provengono da Paesi terzi con tassi di **riconoscimento** del diritto di asilo **inferiori al 20%**.

Per tutto il tempo necessario all'espletamento della procedura di frontiera, che non può comunque superare il **limite massimo di 12 settimane**, in cui deve rientrare anche la decisione sull'eventuale impugnazione, **il richiedente asilo non è autorizzato a fare ingresso nel territorio dello Stato membro ed è tenuto alla frontiera esterna o in prossimità della stessa**, in luoghi individuati *ad hoc* dallo Stato membro e comunicati alla Commissione. Se tuttavia alla scadenza del termine la procedura di asilo è ancora in corso, il richiedente è autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato membro ai fini del completamento della stessa. La proposta prevede inoltre la **possibilità di ricollocare** i richiedenti protezione internazionale già durante la **procedura di frontiera**, consentendo in tal modo il proseguimento della procedura di asilo in un altro Stato membro.

In proposito occorrerebbe valutare la concreta fattibilità del regime previsto dalla procedura di frontiera nella parte in cui non consente al cittadino extra UE l'ingresso nel territorio degli Stati membri, con particolare riguardo ai Paesi UE la cui frontiera esterna UE è di tipo marittimo. Appare, inoltre, opportuno un chiarimento circa la corretta interpretazione di tale disciplina alla luce delle modalità con le quali i migranti giungono sulle coste di tali Stati membri anche a seguito di operazione di ricerca e soccorso, e alla sua applicabilità rispetto al regime delle acque territoriali su cui uno Stato dispiega la propria sovranità.

Per coloro la cui domanda sia stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera, si applicherebbe immediatamente una **procedura unionale di rimpatrio alla frontiera** che, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbe eliminare i rischi di spostamenti non autorizzati e inviare un chiaro segnale ai trafficanti.

La Commissione sottolinea che sono previste garanzie in grado di assicurare che ogni persona sia sottoposta a una valutazione individuale, nel pieno rispetto del principio di *non-refoulement* e dei diritti fondamentali. Per quanto riguarda in particolare le esigenze dei **soggetti vulnerabili**, questi potranno godere di un'**esenzione generale dalle procedure di frontiera** nei casi in cui non possano essere fornite le garanzie necessarie. Quale ulteriore misura volta a garantire un accesso effettivo alle procedure di asilo e il rispetto dei diritti fondamentali, gli Stati membri, in stretta collaborazione con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, dovranno istituire un efficace meccanismo di monitoraggio già nella fase di *screening*.

Nell'ambito della prima discussione a livello ministeriale sul pacchetto di proposte della Commissione in materia di migrazione e asilo, l'Italia (insieme agli altri Paesi di primo ingresso, quali Spagna, Grecia, Bulgaria e Croazia) avrebbe evidenziato talune criticità relative alle due procedure di asilo e rimpatrio alla frontiera, sottolineando gli oneri che simili procedure arrecherebbero ai sistemi nazionali di gestione delle migrazioni e, in generale, uno sbilanciamento tra gli obblighi di responsabilità che esse comportano e le misure di solidarietà previste dal pacchetto. In particolare, la Ministra degli Interni Lamorgese avrebbe rimarcato l'esigenza di modificare le procedure di frontiera in modo tale da renderle compatibili con la specificità delle frontiere marittime, esortando la Commissione a intraprendere iniziative più tangibili sul piano della collaborazione con i Paesi terzi, soprattutto africani, al fine di prevenire le partenze, contrastare i trafficanti e favorire le attività di rimpatrio. L'Italia avrebbe infine attirato l'attenzione sugli aspetti pratici della gestione delle nuove procedure per un Paese come il nostro e, in particolare, per le zone ove si concentrano gli sbarchi, segnalando in particolare i lunghi tempi (stimabili in circa un anno) in cui il migrante irregolare rimarrebbe sul territorio nazionale, sia per la difficoltà di effettuare i rimpatri, sia per le resistenze di alcuni Stati membri sul piano dei ricollocamenti. Da ultimo, si ricorda il comunicato ufficiale del 15 novembre 2020, con il quale la Ministra ha rilevato uno "sbilanciamento tra responsabilità prevista per gli Stati di primo ingresso e la solidarietà da parte di tutti gli Stati membri".

Un quadro comune per la solidarietà e la condivisione della responsabilità

La proposta di regolamento per la gestione dell'asilo e della migrazione

Con la **proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione** ([COM\(2020\)610](#)) la Commissione istituisce un quadro comune per la gestione delle migrazioni e dell'asilo, il cui obiettivo è garantire un'equa ripartizione della responsabilità nella gestione degli arrivi dei richiedenti protezione internazionale.

Gli elementi chiave della proposta sono: un insieme di misure che realizzano un **nuovo meccanismo di solidarietà** tra Stati membri volto a sostenere i Paesi dell'UE più esposti ai flussi migratori e ai volumi di domande di protezione; una **parziale revisione** delle norme contenute nel **regolamento cosiddetto Dublino III**, in materia di riparto di competenza degli Stati membri per la gestione delle domande di protezione internazionale, già oggetto di una proposta di refusione⁵ (nell'ambito del pacchetto riforma del Sistema comune europeo di asilo del 2016) di cui la Commissione ha preannunciato il prossimo ritiro.

Il meccanismo di solidarietà

Il "**meccanismo di solidarietà**" previsto intende far sì che "l'equità diventi parte integrante del sistema di asilo dell'UE, tenendo conto della diversità delle problematiche inerenti alle **diverse ubicazioni geografiche** e garantendo che **tutti contribuiscano** affinché le reali esigenze create dagli arrivi irregolari di migranti e di richiedenti asilo non siano gestite da singoli Stati membri lasciati a sé stessi, bensì dall'UE nel suo insieme".

La Commissione ricorda in proposito quanto ribadito dalla stessa **Corte di giustizia dell'Unione europea**, nella [sentenza](#) nelle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17 (*Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*): conformemente all'articolo 80 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), "le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione devono essere governate dal **principio di solidarietà** e di **equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri**, e gli atti dell'Unione adottati in questo settore devono contenere misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio".

⁵ Proposta di regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide (rifusione) ([COM\(2016\)270](#)).

Il nuovo meccanismo di solidarietà si concentrerà principalmente sulla **ricollocazione** ("relocation") e sui **rimpatri sponsorizzati** ("return sponsorship").

In particolare ciascuno Stato membro dovrà contribuire alla ricollocazione e/o alla sponsorizzazione dei rimpatri mediante una quota di riferimento che verrà applicata secondo una **chiave di distribuzione basata sul PIL (50%) e sulla popolazione (50%)**. La proposta prevede che agli Stati membri venga tuttavia concessa la **flessibilità** nel decidere **se e in quale misura** ripartire il proprio impegno. Questi potranno infatti contribuire anche attraverso **altre forme di solidarietà**, quali lo sviluppo, nello Stato membro interessato, delle **capacità** nel settore dell'**asilo**, dell'**accoglienza** e del **rimpatrio**, la messa a disposizione di **supporto operativo** e l'adozione di misure connesse agli aspetti esterni della migrazione.

Si ricorda che le chiavi di distribuzione proposte dalla Commissione europea ricalcano le medesime indicate nella proposta di Dublino IV (prossima al ritiro); in passato la Commissione aveva proposto un meccanismo di ricollocazione di crisi articolato su un numero maggiore di parametri che, oltre a quelli citati, includeva anche il numero medio di domande di asilo nei 5 anni precedenti per milione di abitanti, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL e il tasso di disoccupazione, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL. Tale meccanismo non è stato mai approvato e la relativa proposta del 2015 è stata ritirata.

La proposta riconosce la specificità delle **situazioni di ricerca e soccorso** e dei **gruppi particolarmente vulnerabili**. La Commissione predisporrà a tal fine un insieme di misure di solidarietà, consistenti principalmente in **ricollocazioni**, che dovranno essere comunicate annualmente dagli Stati membri, sulla base di proiezioni a breve termine - che verranno elaborate dalla stessa Commissione nella "Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo" - riguardanti gli sbarchi su tutte le rotte e i gruppi vulnerabili che si prevede abbiano bisogno di ricollocazione.

Circa il nuovo regime in materia di solidarietà (anche con riferimento agli sbarchi a seguito di operazioni di search and rescue) merita ricordare che all'esito della riunione di Malta del 23 settembre 2019, i Ministri dell'Interno di Francia, Germania, Italia e Malta hanno adottato una Dichiarazione congiunta di intenti su una procedura di emergenza controllata che, tra l'altro, preveda l'impegno: a istituire un meccanismo temporaneo di solidarietà più efficiente e prevedibile; a contribuire quindi al ricollocamento rapido dei richiedenti asilo soccorsi in mare

ai sensi del punto precedente. Ai firmatari dell'intesa si sono successivamente associati l'Irlanda, il Lussemburgo e il Portogallo.

Pur lasciando sempre agli Stati membri **alternative percorribili alla ricollocazione**, il nuovo regime prevede che una **rete di sicurezza** garantisca che la **pressione** su uno Stato membro venga efficacemente attenuata dalla **ricollocazione** o dalla **sponsorizzazione dei rimpatri**.

La proposta prevede infatti che, qualora uno Stato membro comunichi alla Commissione di ritenere di star subendo una **pressione migratoria**, o la informi del rischio di pressione a causa del gran numero di arrivi, o nel caso di arrivi provenienti dalle operazioni di ricerca e soccorso, la Commissione dovrà effettuare una valutazione della situazione, sulla base di una serie di criteri e delle informazioni disponibili, comprese le informazioni raccolte nell'ambito del **meccanismo dell'UE per la preparazione e la gestione delle crisi legate alla migrazione** (di cui alla raccomandazione [C\(2020\)6469](#)). Nel caso in cui la valutazione indichi che lo Stato membro in questione è soggetto a **pressione migratoria**, dovranno essere individuate le misure appropriate e necessarie per farvi fronte. Gli Stati membri dovranno quindi comunicare il tipo di contributo che intendono fornire inviando alla Commissione i rispettivi **Piani di emergenza per la solidarietà**.

In sintesi, il nuovo meccanismo di solidarietà attribuirebbe alla Commissione europea il potere di stabilire con atti di esecuzione le misure di sostegno da parte di ciascuno Stato membro a favore di quelli più esposti ai flussi migratori (lo spettro dei contributi prevede alcune differenze a seconda che si verifichi una fattispecie ordinaria di sbarchi a seguito di attività di ricerca e sbarco, ovvero venga stabilita una situazione, più critica, di pressione migratoria). Gli atti di esecuzione potrebbero semplicemente ratificare le offerte di contributi predisposte dagli Stati membri (purché corrispondano ai fabbisogni in precedenza stimati dalla Commissione europea stessa); tuttavia in mancanza totale di una risposta recante l'offerta di aiuti da parte degli Stati membri, o ancora di aiuti ritenuti insufficienti dalla Commissione europea, quest'ultima avrebbe la facoltà di ridefinire tale riserva di solidarietà indicando una serie di misure di ricollocazione o di sponsorizzazione dei rimpatri (o combinando le due tipologie di aiuti) e assegnando tali riserve ai singoli Stati membri.

Tali atti di esecuzione elencherebbero le misure in forma alternativa lasciando in definitiva allo Stato membro la facoltà di scelta tra gli aiuti indicati dalla

*Commissione europea. Solo qualora uno o più Stati membri **non abbiano presentato un Piano per la risposta di solidarietà, sarà dunque la Commissione a determinare i tipi di contributi** che tali Stati membri saranno tenuti a fornire, sia per le operazioni di ricerca e soccorso (art. 48) che nelle situazioni di pressione migratoria (art. 53).*

A tal proposito merita segnalare che, come precisato in sede di presentazione del pacchetto dalla Commissaria agli affari interni e alla migrazione Johansson, tale assetto generale sembrerebbe sancire il sostanziale abbandono da parte della Commissione europea del precedente approccio alla materia (il quale ha ispirato le precedenti iniziative di riforma in materia di solidarietà del settore dell'asilo e della migrazione) che prevedeva un sistema di quote obbligatorie di ricollocazione di migranti da assegnare agli Stati membri (le cui prime esperienze si sono registrate con le decisioni adottate dal Consiglio nel settembre 2015, volte a sostenere Grecia e Italia con programmi di relocation durante la crisi migratoria del 2015-2016, peraltro mai completamente implementate dagli Stati europei) a favore di un sistema che invece lascia in ogni caso un margine di discrezionalità agli Stati membri nell'adempimento dei rispettivi obblighi di solidarietà.

Da ultimo, si segnala che il regime proposto appare concentrare la maggior parte dei poteri di governance del meccanismo di solidarietà in capo alla Commissione europea, alla quale sono conferiti ampi poteri di emanazione di atti di esecuzione attraverso i quali definire le riserve di solidarietà degli Stati membri contributori a favore di quelli beneficiari. In tale contesto non sembra sufficientemente messo in evidenza il ruolo degli Stati membri esposti alle pressioni migratorie, per i quali non sono previsti particolari strumenti in grado di incidere sulla quantificazione e sulla specificazione delle tipologie di aiuti di cui avrebbero bisogno per alleggerire i rispettivi sistemi nazionali di gestione della migrazione e dell'asilo.

Nell'ambito della "**sponsorizzazione dei rimpatri**", gli Stati membri dovranno fornire allo Stato membro sotto pressione tutto il sostegno necessario per rimpatriare rapidamente coloro che non hanno il diritto di soggiornarvi, mentre lo Stato membro "sponsor" si assumerebbe la **piena responsabilità** se il rimpatrio non dovesse essere effettuato entro un periodo stabilito di **otto mesi**.

In particolare, l'articolo 55 precisa che qualora uno Stato membro si impegni a provvedere ai rimpatri sponsorizzati e i cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare che sono destinatari di una decisione di rimpatrio dello Stato membro beneficiario **non siano rimpatriati** né allontanati entro 8 mesi, **lo Stato membro che provvede ai rimpatri sponsorizzati trasferisce le persone interessate nel proprio territorio**.

In sostanza, tale sezione del nuovo meccanismo di solidarietà, sembrerebbe prefigurare una sorta di trasferimento obbligatorio delle persone non aventi titolo a rimanere sul territorio dell'UE nello Stato membro che non abbia dato seguito all'impegno assunto di rimpatriarle.

Norme in materia di riparto tra Stati membri della competenza in materia di domande di asilo (il superamento dell'attuale regolamento Dublino)

La proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione include una sezione volta a modificare parzialmente il regime previsto dal **regolamento Dublino III**. La proposta mantiene valido l'impianto complessivo del regolamento vigente, conservando i **criteri gerarchici** funzionali all'identificazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, e dunque anche la previsione per cui, in caso di inapplicabilità dei precedenti criteri, ricadrà sullo Stato membro di **primo ingresso** la responsabilità dell'esame delle richieste.

Il principio dello Stato di primo approdo

In base al **regolamento vigente** ([Regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide), i criteri per stabilire la responsabilità dell'esame di una domanda di protezione internazionale sono, in ordine gerarchico, considerazioni di **natura familiare**, il possesso recente di un **visto** o **permesso di soggiorno** in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'Unione europea. **Quando lo Stato membro competente non può essere designato sulla base dei criteri enumerati, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata.**

In particolare, l'articolo 13 stabilisce che, quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e di circostanze indiziarie, che il richiedente abbia **varcato illegalmente**, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Tale responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera.

Fra i principali elementi di novità della proposta della Commissione sono:

- l'obbligo per il richiedente di presentare la domanda nello Stato membro in cui è entrato per la prima volta irregolarmente oppure, se soggiorna già legalmente in uno Stato membro, in quest'ultimo, come già proposto nel

2016. Obiettivo della modifica è quello di stabilire "chiaramente che il richiedente non ha il diritto di scegliere lo Stato membro in cui presentare la domanda, né lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda";

- l'ampliamento della definizione di "**familiari**", con l'inclusione di **fratelli e sorelle** del richiedente e dei vincoli di parentela che si sono formati dopo la partenza dal Paese di origine, ma prima dell'arrivo nel territorio dello Stato membro;

Tale inclusione amplierebbe la possibilità di impiegare il criterio del vincolo familiare del richiedente asilo ai fini dell'individuazione dello Stato membro competente per la domanda di asilo.

- l'introduzione del criterio del possesso di un **diploma** o di una **qualifica** rilasciata da uno Stato membro;
- l'inserimento di una specifica procedura in caso di sbarco a seguito delle operazioni di **ricerca e soccorso in mare** (SAR).

La Commissione evidenzia che le attuali norme sul **trasferimento tra Stati membri della competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale** possono incentivare spostamenti non autorizzati, in particolare quando il trasferimento della competenza è dovuto al comportamento del richiedente, ad esempio in caso di fuga. Sebbene continuino ad applicarsi gli attuali criteri per la determinazione della competenza, secondo la Commissione le norme dovrebbero essere perfezionate per rendere più efficiente il sistema, **scoraggiare gli abusi e impedire spostamenti non autorizzati**.

La proposta di regolamento prevede una revisione delle norme relative alla **cessazione della competenza** per l'esame delle domande di protezione internazionale. In particolare, la responsabilità del Paese di primo ingresso, che sussiste anche nei confronti di quanti siano sbarcati a seguito di un'operazione di salvataggio e non siano ricollocati in un altro Stato membro, permane per **tre anni**, a differenza degli attuali **12 mesi**.

In sostanza, tale misura di riforma renderebbe più rigorosi in termini di durata i profili di responsabilità degli Stati membri più esposti ai flussi, in particolare quelli irregolari, consentendo agli Stati membri investiti da movimenti secondari di chiedere ai Paesi posti sulla linea di frontiera esterna dell'UE la presa o ripresa in carico dei richiedenti asilo per un lasso di tempo triplicato rispetto a quello vigente.

Un passo ulteriore consisterà nel modificare la [direttiva 2003/109/CE](#) relativa allo **status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo** affinché i beneficiari della protezione internazionale siano incentivati a rimanere nello Stato membro che ha concesso la protezione internazionale, con la prospettiva di ottenere lo *status* di soggiornanti di lungo periodo dopo tre anni di soggiorno legale e ininterrotto in tale Stato membro.

Al fine di attuare una politica globale e solida in materia di migrazione e asilo, e conseguire una protezione contro il rischio che si verifichino situazioni di crisi, la Commissione propone di adottare un approccio basato su dati concreti per anticipare le principali tendenze e preparare adeguate risposte dell'UE (tramite il supporto del Centro di conoscenze sulla migrazione e la demografia nel quadro del [Centro comune di ricerca](#)).

Parallelamente, la Commissione prevede l'istituzione di un **Programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione** ([C\(2020\)6469](#)) allo scopo di favorire il passaggio da una "modalità reattiva" a una modalità basata sulla preparazione e sull'anticipazione. Il programma dovrebbe riunire tutti gli strumenti di gestione delle crisi esistenti e definire le misure e i protocolli istituzionali, operativi e finanziari fondamentali necessari per garantire la preparazione a livello sia dell'UE che nazionale. Su richiesta, uno Stato membro dovrebbe poter ricevere sostegno operativo sia da Agenzie dell'UE che da altri Stati membri.

Situazioni di crisi e di forza maggiore

Per far fronte alle crisi connesse a un gran numero di arrivi irregolari, la Commissione ha inoltre ritenuto opportuno proporre un nuovo strumento legislativo: la proposta di regolamento concernente le **situazioni di crisi e di forza maggiore** nel settore della **migrazione** e dell'**asilo** ([COM\(2020\)613](#)).

Tale strumento dovrebbe perseguire un duplice obiettivo:

1. fornire agli Stati membri la flessibilità necessaria per reagire alle situazioni di crisi e di forza maggiore e concedere lo *status* di **protezione immediata** in situazioni di crisi;
2. garantire che il sistema di solidarietà istituito dal nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione sia specificamente adattato a crisi caratterizzate da un **elevato numero di arrivi irregolari** (nelle situazioni di crisi occorre reagire tempestivamente e pertanto il meccanismo di solidarietà deve essere rafforzato e i **tempi** che lo disciplinano dovrebbero essere **ridotti**, anticipando l'obbligo di trasferire un migrante irregolare nel territorio dello Stato membro sponsor del rimpatrio).

In sintesi, lo Stato membro che ritenga di trovarsi in una situazione di crisi⁶ può presentare alla Commissione europea una richiesta motivata volta ad applicare una serie di deroghe ai regimi generali in materia di procedure di asilo, di rimpatrio e di registrazione di domande di protezione internazionale disciplinati dalle proposte citate nell'ambito del pacchetto. Se la Commissione ritiene giustificata una tale richiesta, autorizza con decisione d'esecuzione lo Stato membro interessato ad applicare le norme derogatorie. Il regime speciale definisce un più vasto campo di applicazione per le misure di ricollocazione, ampliato allo scopo di includervi **tutti i richiedenti** (che siano o meno soggetti alla procedura di frontiera), i **migranti irregolari**, e i **beneficiari** della protezione immediata. Inoltre, l'**obbligo di trasferimento** del migrante irregolare nel territorio dello **Stato membro sponsor del rimpatrio** si concretizza se la persona interessata non viene rimpatriata o non viene allontanata **entro quattro mesi** (in deroga agli otto mesi previsti dal regime generale sulla gestione dell'asilo e della migrazione).

Resta ferma l'impostazione di base prevista nella proposta di regolamento per la gestione dell'asilo e della migrazione secondo la quale gli Stati membri potrebbero optare per forme di contributi di solidarietà nei confronti degli Stati in situazione di crisi, alternative alle ricollocazioni.

La normativa include disposizioni relative a situazioni di crisi che consentono deroghe anche al regolamento sulla **procedura di asilo**. In particolare gli Stati hanno la facoltà di estendere l'ambito di applicazione della **procedura di frontiera** ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi il cui **tasso di riconoscimento** in prima istanza a livello dell'UE **sia pari o inferiore al 75 per cento**. Da ultimo, viene prevista la concessione dello *status* di **protezione immediata** agli sfollati che nel loro Paese d'origine siano esposti a un rischio eccezionalmente alto di subire violenza indiscriminata, in una situazione di conflitto armato, e che non siano in condizione di ritornare in tale Paese terzo. La proposta abroga pertanto la [direttiva 2001/55/CE](#) del Consiglio sulle norme minime per la concessione della **protezione temporanea** in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri.

⁶ Si intende quale situazione di crisi una situazione eccezionale di afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, la cui entità, in proporzione alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato, rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e può avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo o del quadro comune in materia di gestione dell'asilo e della migrazione, oppure un rischio imminente che si verifichi una tale situazione.

Si ricorda che la protezione temporanea è diretta a garantire una tutela immediata e temporanea in caso di una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi: in tal caso il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Il meccanismo previsto dalla direttiva non è stato tuttavia mai attivato. In Italia, la direttiva ha ricevuto attuazione con il [decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85](#).

Eurodac

La **proposta modificata di regolamento sull'istituzione di "Eurodac"** ([COM\(2020\)614](#)) intende adeguare l'Eurodac alle esigenze in materia di dati del nuovo quadro dell'UE per la gestione dell'asilo e della migrazione.

La proposta della Commissione del 2016, su cui il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico provvisorio, amplierebbe già l'ambito di applicazione dell'Eurodac (fra l'altro il Parlamento europeo e il Consiglio avevano già convenuto di estenderne il mandato, ad esempio alle persone reinsediate). La Commissione ritiene tuttavia che tali modifiche dovrebbero ora essere integrate per permettere a una **banca dati aggiornata** di calcolare i singoli richiedenti (invece delle domande), per contribuire ad applicare le nuove disposizioni sul trasferimento di competenze all'interno dell'UE, per facilitare la ricollocazione e per garantire un migliore monitoraggio dei rimpatri.

Un cambiamento di paradigma nella cooperazione con i Paesi terzi

La migrazione è un aspetto centrale delle relazioni globali dell'UE con i principali **Paesi partner di origine e di transito**. Nell'ambito del nuovo patto viene annunciato che l'impegno con tali Paesi sarà intensificato in tutti i settori di cooperazione: la Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza intendono avviare immediatamente i lavori, insieme agli Stati membri, per sviluppare e approfondire dialoghi e partenariati mirati, integrati da un impegno, a livello regionale e globale, che sia reciprocamente vantaggioso.

La Commissione evidenzia che l'UE dovrebbe sviluppare la propria azione a partire dai progressi compiuti a livello regionale attraverso dialoghi e quadri *ad hoc* (come il processo di La Valletta fra l'UE e i Paesi africani, e altri processi regionali come quelli di Budapest, Praga, Rabat e Khartoum) e grazie ai partenariati con organizzazioni come l'Unione africana (UA). In particolare fa riferimento a:

- il lavoro in corso per contrastare il traffico di migranti, esempio dell'importanza cruciale delle relazioni con i Paesi del **Nord Africa**;
- i **Balcani occidentali**, che richiedono un approccio su misura, sia per la loro posizione geografica sia perché in futuro saranno parte integrante dell'UE;
- l'impegno e il dialogo con la **Turchia**, in merito ai quali cita, fra l'altro, la dichiarazione UE-Turchia del 2016 e lo strumento per i rifugiati (che ha mobilitato 6 miliardi di euro).

Lotta contro il traffico di migranti - Per quanto riguarda nello specifico la lotta contro il traffico di migranti, la Commissione ha dichiarato che:

- presenterà un nuovo **Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025**;
- esaminerà le modalità per rafforzare l'efficacia della [direttiva 2009/52/CE](#) che introduce norme minime relative a **sanzioni** e a provvedimenti nei confronti di **datori di lavoro** che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;
- integrerà le misure di contrasto del traffico di migranti nei **partenariati** con i Paesi terzi.

La Commissione ha pubblicato inoltre **Orientamenti per l'attuazione delle norme dell'UE relative alla definizione e prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali** ([C\(2020\)6470](#)).

Viene evidenziato che i **finanziamenti dell'UE** per questioni legate ai rifugiati e alla migrazione, che dal 2015 sono ammontati a oltre 9 miliardi di euro, si sono rivelati indispensabili per conseguire gli obiettivi sulla migrazione. La Commissione ritiene pertanto essenziale una **programmazione strategica** di tali finanziamenti, e sottolinea che l'obiettivo del 10% per le azioni connesse alla migrazione, proposto nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, tiene "in debito conto il fatto che le risorse devono corrispondere alle esigenze di un rafforzato impegno internazionale dell'UE ed essere sufficientemente flessibili per adattarsi alle circostanze".

La Commissione riconosce infine che una delle principali lacune nella gestione europea delle migrazioni è la difficoltà di effettuare i rimpatri per coloro che non siano disposti ad accettare le opzioni di rimpatrio volontario previste (vedi *infra*). La Commissione intende a tal fine assicurare la piena attuazione degli accordi e delle **intese esistenti in materia di riammissione con i Paesi terzi** ed

eventualmente esaminarne di nuovi. Per incentivare e migliorare la cooperazione, la Commissione sottolinea inoltre che occorrerà avvalersi del **Codice dei visti**: il [regolamento \(CE\) n. 810/2009](#) che istituisce un Codice comunitario dei visti è stato di recente modificato per includervi un collegamento fra la cooperazione in materia di riammissione e il rilascio dei visti (vedi la [versione codificata](#)).

Il Patto sulla migrazione e l'asilo presentato dalla Commissione intende delineare un **approccio globale** che contempli diversi settori delle politiche in materia di migrazione e asilo. Le proposte della Commissione riguardano pertanto, oltre a quanto sopra illustrato:

- **la governance**. La Commissione ritiene che una **strategia europea** potrebbe guidare e sostenere gli Stati membri nelle politiche di asilo e rimpatrio. Intende a tal fine elaborare una relazione in materia di preparazione ed emergenza sulla base delle relazioni annuali degli Stati membri. Ritiene inoltre necessari un rafforzamento del monitoraggio dell'attuazione delle politiche nazionali e dell'Unione, così da accrescere la fiducia reciproca, nonché un sostegno operativo da parte delle Agenzie dell'UE. In proposito, invita Parlamento europeo e Consiglio a dare immediata priorità all'adozione del regolamento relativo all'**Agenzia dell'Unione europea per l'asilo**, entro la fine dell'anno, al fine di permettere un efficace sostegno europeo sul terreno;
- **l'istituzione di un sistema europeo comune per i rimpatri**. La Commissione sottolinea che le norme dell'Unione in materia di migrazione "possono essere credibili solo se coloro che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE sono effettivamente rimpatriati". Intende a tal fine definire una nuova **strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione**, mentre Parlamento europeo e Consiglio dovrebbero garantire la rapida conclusione dei negoziati sulla revisione della **direttiva rimpatri**. Da parte sua l'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)** dovrebbe rendere pienamente operativo il mandato rafforzato in materia di rimpatri e fornire un maggior sostegno agli Stati membri. La Commissione intende inoltre nominare un **coordinatore per i rimpatri**, coadiuvato da una rete di rappresentanti nazionali per garantire la coerenza in tutta l'UE;
- **una gestione integrata delle frontiere**. La Commissione ritiene la gestione integrata delle frontiere uno strumento strategico indispensabile al fine di proteggere le frontiere esterne dell'UE e salvaguardare l'integrità e il

funzionamento di uno **spazio Schengen** senza controlli alle frontiere interne. Presenterà a tal fine una strategia sul futuro di Schengen (intenzione peraltro ribadita nel Programma di lavoro per il 2021, adottato il 19 ottobre 2020).

La gestione europea integrata delle frontiere è attuata dalla Guardia di frontiera e costiera europea, composta dalle autorità di frontiera e di guardia costiera degli Stati membri e da Frontex. La Commissione intende sostenere la rapida e piena attuazione del nuovo regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea. Il **corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea** previsto dal regolamento, con una capacità di **10.000 membri**, resta essenziale per garantire la capacità necessaria per reagire rapidamente e in misura sufficiente alle diverse situazioni che si possono verificare alle frontiere esterne; il primo intervento del corpo permanente dovrebbe essere possibile a partire dal 1° gennaio 2021.

Al fine di intensificare **la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri**, tenuto conto in particolare delle attività di ricerca e soccorso messe in atto negli ultimi anni con la partecipazione regolare di soggetti privati, e di assicurare la sicurezza della navigazione, la Commissione ha presentato una **raccomandazione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso** ([C\(2020\)6468](#)). La cooperazione dovrebbe essere realizzata attraverso un gruppo di esperti in materia di ricerca e soccorso;

- **la migrazione legale e l'integrazione**. La Commissione ha presentato la **raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari** ([C\(2020\)6467](#)). La Commissione invita gli Stati membri a raggiungere l'obiettivo di **reinsediare circa 29.500 persone** che necessitano di protezione internazionale provenienti da Paesi terzi per un periodo di due anni (dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2021). A causa della pandemia da COVID-19 nel 2020 non sarà possibile rispettare tutti gli impegni di reinsediamento assunti e, per garantire che gli sforzi di reinsediamento dopo il 2021 proseguano senza soluzione di continuità, la Commissione inviterà gli Stati membri a sottoscrivere impegni a partire dal 2022. A tal fine saranno previsti un sostegno dal bilancio dell'UE, percorsi complementari per la protezione, fra cui programmi di ammissione umanitaria, e programmi di studio o di lavoro. L'UE intende inoltre

sostenere gli Stati membri che desiderino istituire programmi di **sponsorizzazione da parte di comunità o privati** attraverso finanziamenti, lo sviluppo di capacità e la condivisione delle conoscenze, in cooperazione con la società civile. La Commissione invita infine Parlamento europeo e Consiglio a concludere rapidamente i negoziati relativi al **regolamento quadro sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria**.

In linea con l'**Agenda per le competenze per l'Europa**, aggiornata recentemente⁷, nel patto viene evidenziato che i migranti che soggiornano legalmente possono contribuire alla riduzione delle carenze di competenze e all'aumento del dinamismo del mercato del lavoro dell'UE. La Commissione intende pertanto avviare **partenariati volti ad attrarre talenti** al fine di agevolare la migrazione legale e la mobilità. I partenariati dovrebbero essere avviati inizialmente nei Paesi del vicinato dell'UE, nei Balcani occidentali e in Africa, per poi essere estesi ad altre regioni. La Commissione intende inoltre adottare un **Piano d'azione globale sull'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2024**.

⁷ Agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza ([COM\(2020\)274](#)) del 1° luglio 2020.