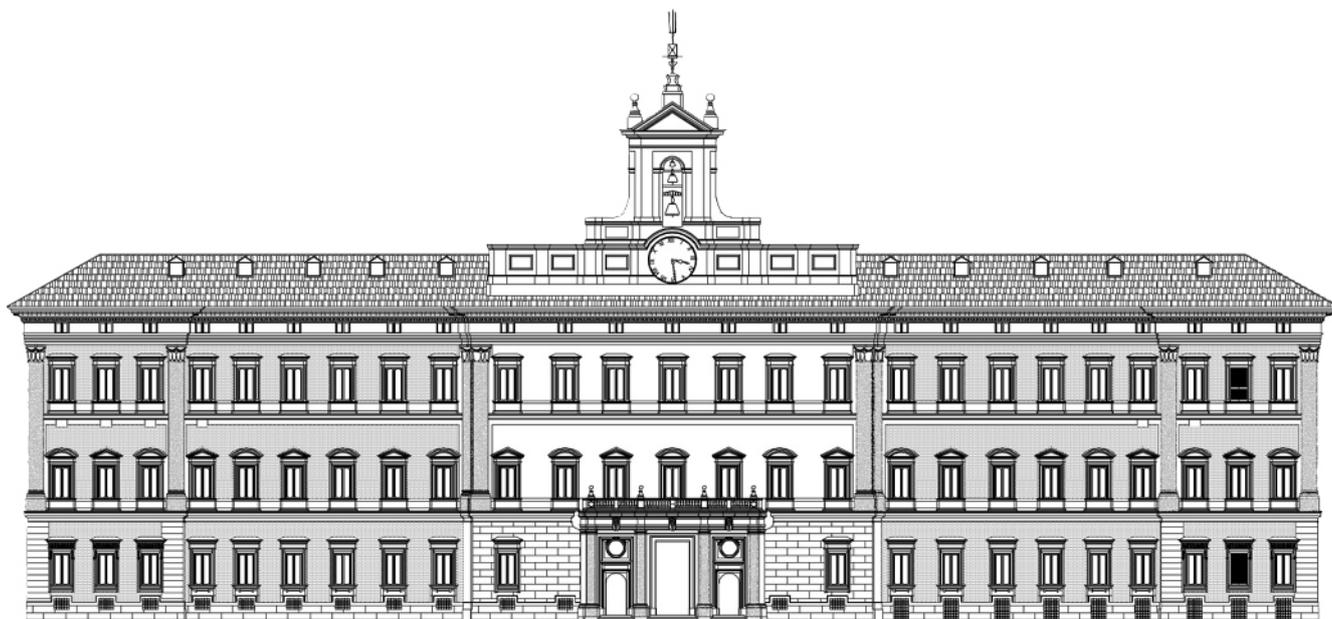




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

n. 47

16 marzo 2021



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

n. 47

16 marzo 2021

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cdre@camera.it)

Il capitolo 'La disciplina nazionale vigente: alcuni elementi di sintesi' è stato curato dal SERVIZIO STUDI, Dipartimento Istituzioni (☎ 066760.3855)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	3
DATI IDENTIFICATIVI	5
FINALITÀ/MOTIVAZIONE	7
• In sintesi	8
• Dati statistici	11
CONTENUTI: 1) NUOVE PROCEDURE PER STABILIRE RAPIDAMENTE LO STATUS ALL'ARRIVO	15
• Accertamenti pre-ingresso	15
• Procedura unica di protezione internazionale	17
CONTENUTI 2: QUADRO COMUNE PER LA SOLIDARIETÀ E LA CONDIVISIONE DELLA RESPONSABILITÀ	23
• Gestione dell'asilo e della migrazione	23
• Situazioni di crisi e di forza maggiore	32
• Eurodac	35
CONTENUTI 3: COOPERAZIONE CON PARTNER INTERNAZIONALI	37
ULTERIORI DOCUMENTI NELL'AMBITO DEL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO	39
I NEGOZIATI IN SEDE DI CONSIGLIO DELL'UE	43
L'ESAME PRESSO LE ALTRE ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE DEGLI STATI DELL'UE	45
• COM(2020)610	45
• COM(2020)613	46
• COM(2020)611	46
• COM(2020)612	47

LA DISCIPLINA NAZIONALE VIGENTE: ALCUNI ELEMENTI DI SINTESI **49**

- Il sistema di accoglienza nell'attuale quadro normativo **49**

Schede di lettura

DATI IDENTIFICATIVI

<p>Tipo e numero atto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (COM(2020)609);</i> • <i>Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione] (COM(2020)610);</i> • <i>Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (COM(2020)611);</i> • <i>Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 (COM(2020)612);</i> • <i>Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo (COM(2020)613);</i> • <i>Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione] e del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sul reinsediamento], 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, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 (COM(2020)614).</i>
<p>Data di adozione</p>	<p>23 settembre 2020</p>
<p>Base giuridica</p>	<p>Articoli da 78 a 80 del Trattato sul funzionamento dell'UE</p>
<p>Settori di intervento</p>	<p>Politica migratoria dell'UE; diritto d'asilo; ricerca e salvataggio; frontiere esterne; migrazione illegale</p>
<p>Assegnazione</p>	<p><i>I Commissione (Affari costituzionali)</i> <i>COM(2020)609 – 28 settembre 2020</i> <i>COM(2020)610 e COM(2020)611 -3 novembre 2020</i> <i>COM(2020)612 – 4 novembre 2020</i> <i>COM(2020)613 – 26 ottobre 2020</i> <i>COM(2020)614 – 5 novembre 2020</i></p>
<p>Segnalazione da parte del Governo</p>	<p>Si</p>

FINALITÀ/MOTIVAZIONE

Le proposte normative incluse nel Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, che sono state presentate dalla Commissione europea il 23 settembre 2020 (dopo che erano già state preannunciate negli orientamenti della Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen), intervengono in un contesto caratterizzato dal **sostanziale stallo** dell'iter normativo dell'iniziativa di complessiva **riforma del Sistema europeo comune di asilo (CEAS)** del 2016.

Particolare rilievo in tale ambito assumeva la proposta di modifica del regolamento sui 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 cosiddetto **regolamento di Dublino**) ([COM\(2016\)270](#)).

Il pacchetto di riforma del 2016 includeva altresì:

- 1) una proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo - EASO ([COM\(2016\)271](#));
- 2) una proposta di regolamento istitutiva di Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento di 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](#));
- 3) una proposta di direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ([COM\(2016\)465](#));
- 4) una 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](#));
- 5) una proposta di regolamento concernente una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione ([COM\(2016\)467](#));
- 6) una proposta di regolamento recante un quadro dell'Unione per il reinsediamento ([COM\(2016\)468](#)).

L'attuale iniziativa non sostituisce integralmente le **proposte del 2016**. La Commissione europea sollecita, anzi, la rapida adozione tra di esse delle misure il cui rispettivo procedimento legislativo europeo aveva registrato **uno stadio negoziale più avanzato**. Si tratta, in particolare, delle citate proposte in materia di **condizioni di accoglienza** (3), **qualifiche** (4), nonché della proposta volta a riformare il quadro giuridico dell'attuale **EASO** (Ufficio europeo per l'asilo) (1), trasformandolo in Agenzia.

Diversamente, la Commissione ha ritenuto opportuno intervenire sulle proposte del 2016 volte a riformare il **regime di Dublino** e in materia di **procedura di asilo**, nella consapevolezza che le precedenti iniziative normative avevano provocato **significative**

distanze tra le posizioni assunte dai **Governi** degli Stati membri in sede di Consiglio dell'UE e anche nell'ambito del **dibattito interistituzionale**.

A tal proposito, si ricorda che, in sede di negoziato sul precedente complesso di proposte, era stata rilevata da parte del Governo italiano la necessità di seguire un "approccio a pacchetto", ovvero sia l'opportunità dell'adozione contestuale di tutte le proposte facenti parte del pacchetto. Tale linea è stata ribadita anche per l'approvazione di tutte le componenti in cui si articola la nuova iniziativa della Commissione europea (come si evince anche dalle relazioni trasmesse dal Governo alle Camere in relazione ai vari atti).

La Commissione europea ha inteso articolare le numerose proposte, basandole su **tre pilastri**, riconducibili ai tre obiettivi generali del pacchetto:

- 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**.

In sintesi

Il pacchetto, che si compone di **cinque proposte di regolamento**, è introdotto da una **comunicazione (COM(2020)609)**, che fornisce la descrizione del contesto in cui si inserisce l'intervento, dei presupposti relativi ai negoziati del precedente pacchetto, e dell'approccio che la Commissione europea ha inteso seguire nella formulazione delle proposte che nel documento sono sommariamente illustrate.

Nella comunicazione si ribadisce il principio secondo il quale nessuno Stato membro dovrebbe accollarsi una responsabilità sproporzionata, mentre tutti gli Stati membri dovrebbero contribuire alla solidarietà su base costante.

L'approccio seguito dovrebbe essere globale, in grado di contemplare le politiche nei settori della migrazione, dell'asilo, dell'integrazione e della gestione delle frontiere.

La tabella di marcia, contenuta nell'allegato alla comunicazione, stabilisce una serie di **scadenze** concentrate in un arco di tempo che inizia dall'**ultimo trimestre 2020 all'intero 2021**; l'elenco contiene, da un lato, le prossime iniziative della Commissione europea, dall'altro, le date entro le quali, auspicabilmente, Parlamento europeo e Consiglio dell'UE dovrebbero concludere l'iter normativo delle proposte messe in campo.

A tal proposito, andrebbe valutata l'opportunità di acquisire maggiori elementi di informazione sull'andamento dei negoziati in sede di Consiglio, tenuto conto del fatto che la Commissione europea indica il secondo trimestre del 2021 come orizzonte temporale per l'adozione dei regolamenti relativi alla gestione dell'asilo e della migrazione, agli accertamenti pre-ingresso e alle procedure di asilo.

Si ricorda che in sede di discussione al Parlamento europeo il pacchetto, a seguito dell'assegnazione del novembre 2020, è tuttora all'esame della Commissione LIBE (Libertà civili, giustizia e affari interni).

La **proposta di regolamento (COM(2020)612)** dispone **attività preliminari di accertamento alle frontiere** per l'avvio delle diverse procedure cui deve sottoporsi lo straniero ai fini dell'ingresso o dell'allontanamento dallo Stato membro. Tali procedure dovrebbero essere applicabili nei confronti di tutti i cittadini di paesi terzi che non hanno i requisiti previsti dal Codice frontiere Schengen per l'ingresso nel territorio, anche qualora facciano domanda di protezione internazionale, o di coloro che sono sbarcati a seguito di un'operazione di soccorso in mare.

Gli accertamenti includono: controlli dello stato di salute e delle vulnerabilità; verifiche dell'identità; registrazione dei dati biometrici; controlli volti a verificare che la persona non rappresenti una minaccia per la sicurezza interna.

Durante gli accertamenti i cittadini di paesi terzi ad essi sottoposti alla frontiera esterna **non sono autorizzati a entrare nel territorio dell'Unione.**

L'elemento chiave della **proposta modificata di regolamento (COM(2020)611)**, che istituisce una **procedura comune di protezione internazionale nell'Unione**, consiste nell'estensione dei casi cui si applicherebbe la procedura di esame delle domande di asilo (ed eventualmente di rimpatrio) alla frontiera.

La nuova misura prevede che tale tipologia di iter per la concessione della protezione internazionale sia applicata ai richiedenti asilo provenienti da Paesi terzi con tassi di riconoscimento del diritto di asilo pari o inferiori al 20 per cento. I richiedenti sottoposti a procedura di asilo alla frontiera non sono autorizzati ad entrare nel territorio dello Stato membro. Ciascuno Stato membro comunica alla Commissione i luoghi in cui sarà espletata la procedura di frontiera, siano essi alla frontiera esterna, in prossimità della stessa oppure in zone di transito. Se la capacità dei luoghi di cui ha dato comunicazione è temporaneamente insufficiente a permettere il trattamento delle domande, lo Stato membro può designare altri luoghi siti sul proprio territorio e, previa comunicazione alla Commissione, accogliere provvisoriamente i richiedenti per un periodo il più possibile breve. Fatte salve determinate deroghe, la procedura ha una durata massima di dodici settimane.

La proposta introduce altresì una **procedura di rimpatrio alla frontiera** (la cui durata non può superare le dodici settimane a partire dal momento in cui la persona non ha più diritto di rimanere e non è più autorizzata a rimanere). Le persone interessate da questa procedura non sono autorizzate ad entrare nel territorio dello Stato membro e dovrebbero essere mantenute alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito; se questo risulta

impossibile, lo Stato membro può sistemare la persona altrove sul territorio. In casi particolari, il cittadino di paese terzo in soggiorno irregolare può essere posto in stato di **trattenimento** per la durata della procedura, così da agevolare e garantirne il rimpatrio. Il cittadino di paese terzo che era già in stato di trattenimento nel corso dell'esame della domanda di protezione internazionale con procedura di asilo alla frontiera può essere mantenuto in tale stato per impedirgli l'ingresso non autorizzato ed effettuare il rimpatrio. In altri casi, in particolare quando il cittadino di paese terzo non si trovava in stato di trattenimento nel corso della procedura di asilo alla frontiera, può essere fatto ricorso al trattenimento, limitatamente alla stessa durata massima, se la persona presenta un pericolo di fuga, evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento ovvero rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Resta la durata massima del trattenimento prevista dalla attuale direttiva rimpatri: massimo 6 mesi, prorogabili in determinate situazioni di un ulteriore periodo fino a 12 mesi.

La **proposta di regolamento (COM(2020)610)** sulla gestione della migrazione e l'asilo, oltre a riscrivere parzialmente il **regime Dublino** (senza intaccarne nella sostanza il principio dello Stato di primo approdo), istituisce un **sistema di solidarietà** nei confronti degli Stati membri esposti ai flussi, contemplando misure di sostegno anche in caso di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare. La solidarietà può assumere la forma dei **ricollocamenti**, delle misure di **sostegno** ai sistemi nazionali di asilo, dell'intervento sul piano dell'**azione esterna** volta a sollecitare la cooperazione degli Stati terzi, nonché del nuovo strumento della **sponsorizzazione dei rimpatri**: si tratta, in definitiva dell'impegno assunto da uno Stato membro ad adottare misure per effettuare il rimpatrio dal territorio dello Stato membro beneficiario. In linea di massima (come anche sottolineato dal Governo italiano nelle sedi di negoziato dell'UE) il sistema di solidarietà disegnato dalla Commissione europea consente agli Stati membri che intendono alleggerire quelli più esposti dall'onere nella gestione dei flussi discrezionalità nella scelta delle misure di sostegno; **in sostanza, ciò si traduce nella rinuncia alle misure precedentemente proposte dalla Commissione europea fondate su sistemi di quote obbligatorie predeterminate di ricollocazione assegnate agli Stati membri.**

La **proposta di regolamento (COM(2020)613)** sulle situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo stabilisce una serie di **deroghe** al regime di solidarietà citato, nonché alle procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera, e introduce la **protezione immediata** nelle situazioni di crisi, disponendo l'abrogazione della direttiva sulla protezione temporanea. Per **situazione di crisi** si intende una situazione eccezionale (o anche il solo rischio) 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, particolarmente critica per il sistema di asilo e di gestione della migrazione di uno Stato membro.

La **proposta di regolamento (COM(2020)614)**, recante la riforma del quadro giuridico di **Eurodac** (la banca dati per il confronto delle impronte digitali di richiedenti asilo e migranti impiegata alle frontiere esterne), è volta ad allineare lo strumento di archiviazione dei dati biometrici alle nuove misure introdotte con le altre proposte del pacchetto normativo.

Dati statistici

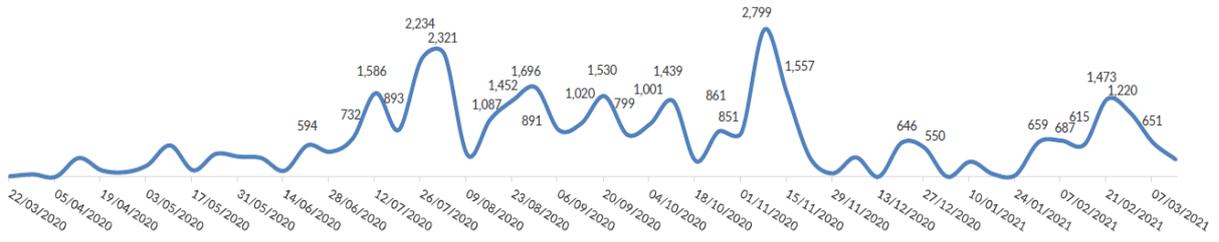
Secondo l'UNHCR, dall'inizio del 2021 (dati aggiornati al 7 marzo) il numero complessivo di rifugiati e migranti giunti via mare in Italia, Grecia, Spagna, Cipro e Malta ammonta a oltre **11 mila**, di cui: oltre **6.011 in Italia**; oltre **4.100 in Spagna**; oltre **500 in Grecia**. Cipro e Malta, alla stessa data, registrano rispettivamente circa 300 e 60 sbarchi.

L'UNHCR stima, al 15 marzo 2021, **312 persone** tra morti e dispersi in mare.

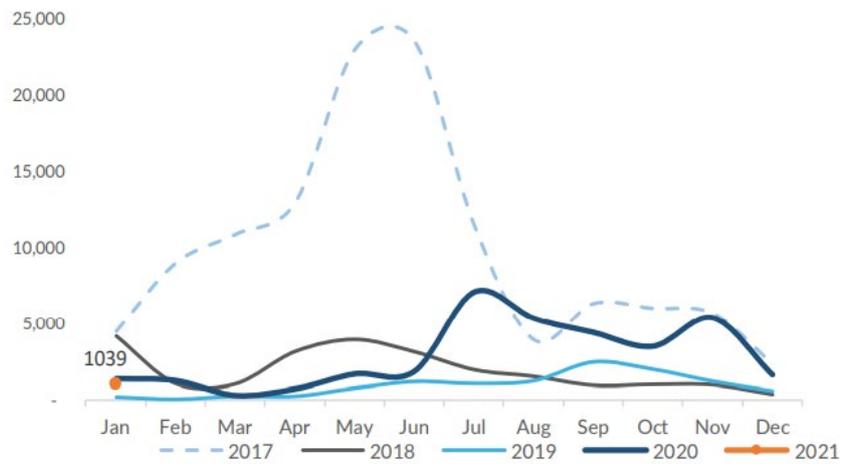
*Di seguito una tabella riassuntiva del trend annuale (dal 2014) dei flussi migratori verso l'UE lungo le rotte del Mediterraneo; le rilevazioni comprendono gli arrivi **via mare** in **Italia, Cipro e Malta** e quelli **via mare e via terra** in **Grecia e Spagna** (comprese le Isole Canarie) (Fonte UNHCR)*

Anno	Arrivi	Morti/Dispersi
2020	94,950	1,166
2019	123,663	1,335
2018	141,472	2,270
2017	185,139	3,139
2016	373,652	5,096
2015	1,032,408	3,771
2014	225,455	3,538

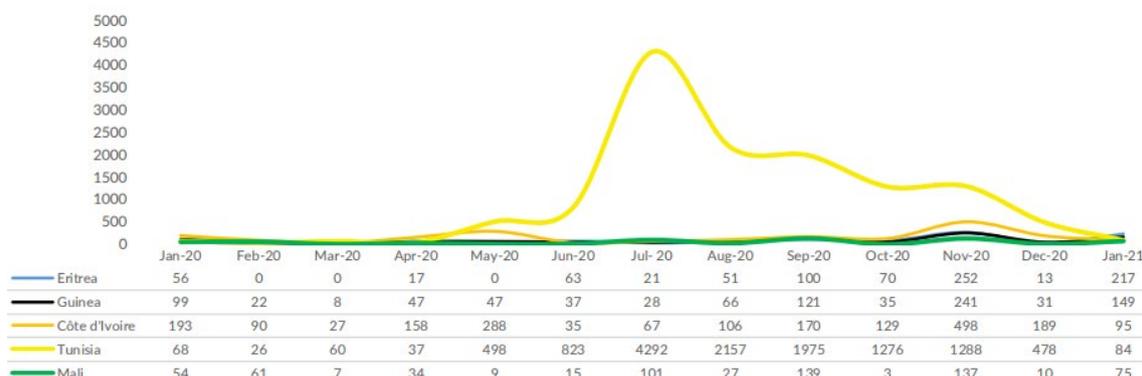
Di seguito il trend settimanale degli sbarchi in Italia nel periodo tra il marzo 2020 e marzo 2021 (Fonte UNHCR)



Di seguito il trend mensile degli sbarchi in Italia a partire dal gennaio 2017 (Fonte UNHCR)

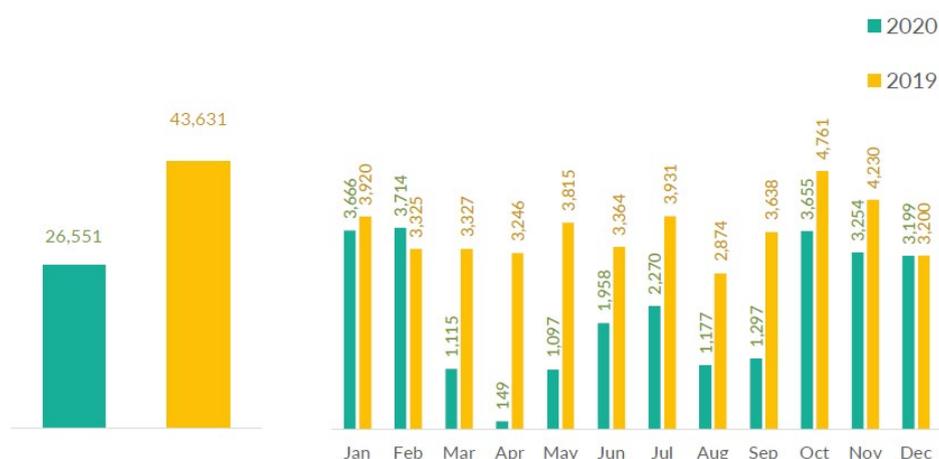


Di seguito un grafico recante il trend mensile gennaio 2020 – gennaio 2021 delle principali nazionalità dei migranti sbarcati in Italia. La curva più significativa (gialla) riguarda migranti di cittadinanza tunisina (Fonte UNHCR)



L'EASO, l'Ufficio europeo per l'asilo, stima approssimativamente nel 2020 un numero complessivo di **461.300** domande di protezione internazionale registrate nell'UE, circa il **31 per cento in meno del 2019**. Inoltre, alla fine di novembre 2020 erano pendenti **855 mila** procedure di asilo, concentrate in un numero limitato di Stati membri. Secondo l'UNHCR, in Italia sono pendenti circa **95 mila** procedure di asilo; le domande registrate sarebbero **26.551** nel 2020 a fronte di oltre **43.630** dell'anno precedente.

Di seguito il trend mensile delle domande di asilo registrate in Italia nel biennio 2019- 2020 (Fonte UNHCR)



CONTENUTI: 1) NUOVE PROCEDURE PER STABILIRE RAPIDAMENTE LO STATUS ALL'ARRIVO

Al primo obiettivo del pacchetto normativo della Commissione è riconducibile la proposta di un regime complesso, articolato in due regolamenti, volto a rendere più efficiente la gestione dei flussi migratori e delle domande di protezione internazionale.

Si tratta, da un lato, di una disciplina recante una serie di accertamenti preliminari all'ingresso per gli stranieri che attraversano senza autorizzazione le frontiere (inclusi i migranti sbarcati a seguito di operazioni di ricerca e salvataggio in mare), ritenuti indispensabili per orientare il follow up degli ingressi, dall'altro, dell'istituzione di procedure di asilo e di rimpatrio più rapide. Come precisato anche nel progress report presentato il 10 dicembre 2020 dalla Presidenza di turno tedesca del Consiglio dell'UE, le proposte normative elaborate per questo obiettivo, in sostanza, delineano una pre-entry phase (uno stadio di pre-ingresso) della gestione dei flussi, articolata in accertamenti, procedura di asilo alla frontiera, ed (eventuale) procedura di rimpatrio alla frontiera.

Nelle prime discussioni in sede di Consiglio è emersa, tuttavia, una disparità di opinioni circa la praticabilità del sistema, che presuppone una fictio juris, per la quale le procedure pre-ingresso dovrebbero considerarsi al di fuori del territorio degli Stati membri.

Accertamenti pre-ingresso

La proposta di regolamento ([COM\(2020\)612](#)), che introduce uno **screening** dei **cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne**, in sostanza, istituisce accertamenti nei confronti di tutti i cittadini di Paesi terzi che hanno attraversato la frontiera esterna **in modo non autorizzato**, di coloro che hanno presentato **domanda di protezione internazionale** durante le verifiche di frontiera senza soddisfare le condizioni d'ingresso, e di coloro che sono **sbarcati** a seguito di un'operazione di **ricerca** e **soccorso**. Gli accertamenti mirano a rafforzare il controllo dei migranti e a indirizzarli alle **procedure adeguate**, identificandoli e verificando che non rappresentino una minaccia per la sicurezza interna grazie alla consultazione delle banche dati pertinenti. Tali accertamenti consistono, tra l'altro, in controlli sullo **stato di salute**, per individuare le persone **vulnerabili** e **bisognose di cure sanitarie**, nonché quelle che rappresentano una **minaccia** per la **salute pubblica** (articolo 1).

Più dettagliatamente, l'articolo 3 specifica le categorie di migranti cui applicare gli accertamenti pre-ingresso, precisando che **non rileva** il fatto che tali categorie abbiano presentato domanda di protezione internazionale.

Si tratta dei cittadini di Paesi terzi che:

- sono **fermati** in relazione all'**attraversamento non autorizzato** via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro; oppure
- sono **sbarcati** sul territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di **ricerca e soccorso**.

Sono sottoposti agli accertamenti anche tutti i cittadini di paesi terzi che presentano **domanda di protezione** internazionale presso i **valichi di frontiera** esterni o nelle zone di transito e che **non soddisfano** le condizioni d'**ingresso** stabilite dal Codice frontiere Schengen.

Secondo il nuovo regime i migranti entrati nell'UE senza autorizzazione, quelli sbarcati a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, e i richiedenti asilo ai valichi di frontiera o nelle zone di transito che non soddisfino le condizioni di ingresso durante gli accertamenti **non sono autorizzati a entrare nel territorio di uno Stato membro** (articolo 4).

È altresì disposto che gli Stati membri procedano agli accertamenti anche nei confronti dei cittadini di paesi terzi individuati all'**interno del territorio**, se non vi sono indicazioni che il loro ingresso attraverso una frontiera esterna sia avvenuto in modo autorizzato (articolo 5).

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della proposta, gli accertamenti sono effettuati in **luoghi ubicati presso le frontiere esterne** o nelle **loro vicinanze** (salvo nel caso ex articolo 5 relativamente agli stranieri fermati all'**interno** del territorio che si ritiene abbiano eluso le verifiche, per i quali gli accertamenti sono effettuati in qualunque luogo adeguato del **territorio** dello Stato membro).

La durata proposta del processo di accertamento è in linea di massima di **cinque giorni**, con la possibilità di un termine raddoppiato nel caso di necessità di effettuare lo **screening** su un **numero sproporzionato** di migranti (articolo 6).

*Al riguardo, merita segnalare che, nella relazione trasmessa dal Governo alle Camere ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012 in data 7 dicembre 2020, si sottolinea che la norma proposta dalla Commissione europea, ricorrendo a una *fictio juris*, considera i luoghi dove effettuare lo screening collocati "virtualmente" su un territorio esterno al confine Schengen.*

In Italia, in particolare, se per le ipotesi ex articolo 5 può ipotizzarsi la praticabilità dei Centri di permanenza per i rimpatri (articolo 14 Testo unico sull'immigrazione - TUI), occorre invece che sia chiarita la definizione di "luoghi ubicati presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze", che sono deputati allo svolgimento dell'istituendo screening, nonché le modalità di trattenimento in essi per 5 giorni, anche con riguardo agli stranieri richiedenti asilo.

Nella relazione si precisa, tra l'altro, che de iure condendo potrebbe ipotizzarsi una previsione che precisi che gli Stati membri possano utilizzare strutture già

presenti sul territorio nazionale, ma che gli stranieri trattenuti per lo screening per fictio iuris non vadano considerati come entrati nel territorio nazionale.

Peraltro la proposta non definisce né le modalità né un vero e proprio obbligo di trattenimento finalizzato agli accertamenti descritti, limitandosi a dichiarare nel considerando 12 l'opportunità che gli Stati membri applichino misure conformi al diritto nazionale per impedire alle persone interessate di entrare nel territorio durante gli accertamenti, che in casi specifici, se necessario, possono includere il trattenimento, nel rispetto della normativa nazionale in materia.

La proposta, inoltre, obbliga gli Stati membri a istituire un meccanismo indipendente di monitoraggio sui diritti fondamentali, con il compito tra l'altro, di garantire il rispetto (oltre che dei diritti fondamentali) delle norme nazionali sul trattenimento, con particolare riguardo ai motivi e alla durata, precisando (nel preambolo) che tale meccanismo dovrebbe applicarsi al rispetto del principio di non respingimento.

Sul punto nella relazione del Governo sono evidenziati profili di problematicità concernenti anche le disposizioni sul trattenimento previste dalla proposta di regolamento COM(2020)611 di seguito illustrata.

A seguito degli accertamenti le persone sono instradate verso la procedura appropriata, sia questa una procedura di **frontiera** per determinate categorie di richiedenti o una normale **procedura di asilo** (articolo 14).

Il nuovo regime assicura particolari **garanzie** per **minori** e altre categorie **vulnerabili**. Ulteriori disposizioni della proposta riguardano le **informazioni** che devono essere comunicate ai cittadini di Paesi terzi, i **controlli** dello stato di **salute** e l'identificazione di persone con **vulnerabilità** ed esigenze di **accoglienza**, nonché l'impiego delle **banche dati** interoperabili nell'ambito del settore degli affari interni.

Procedura unica di protezione internazionale

La disciplina testé illustrata si combina con la proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione ([COM\(2020\)611](#)); tale iniziativa, come indicato nella relazione introduttiva della proposta (nonché sottolineato dal Governo nella relazione ex articolo 6 della legge n. 234 del 2012), non apporta modifiche di ampia portata alla proposta presentata nel 2016¹, ma prevede un'evoluzione della **procedura**

¹ La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (COM(2016)467) mira al massimo grado di armonizzazione attraverso la sostituzione della direttiva vigente con un regime unico obbligatorio previsto da un regolamento europeo. Pur mantenendo il parametro di riferimento dei sei mesi per la prima decisione, il nuovo regime

accelerata e della **procedura di frontiera**, già stabilite sia dalla direttiva vigente sia dalla proposta su cui si innesta.

In particolare, si ampliano i casi per i quali è prevista la **procedura accelerata**, aggiungendo (con la nuova lettera i) all'articolo 40 della precedente proposta) la categoria dei richiedenti protezione provenienti da Paesi terzi con **tassi di riconoscimento del diritto di asilo pari o inferiori al 20 per cento**.

Procedura di asilo alla frontiera

La medesima categoria di richiedenti rientra tra le circostanze in cui gli Stati membri **sono obbligati** ad applicare la **procedura di esame alla frontiera** delle domande di asilo: nello specifico, il nuovo articolo 41 prevede che gli Stati membri applichino questa tipologia di iter (finalizzato sia all'esame della domanda sia - in caso di rigetto- al rimpatrio: *vedi infra*) nei casi di **ingresso irregolare** alla frontiera esterna o a seguito di un'**operazione di ricerca e soccorso e se**:

- i richiedenti possono essere considerati un **pericolo** 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 pari o inferiori al 20%**.

In linea di continuità con il regime descritto sugli accertamenti, la proposta sulla procedura unica prevede che per tutto il tempo necessario all'espletamento della **procedura di frontiera**, che non può comunque superare **il limite massimo di 12 settimane** (dalla registrazione della domanda) 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**

abbrevia i termini di trattamento delle domande manifestamente infondate e inammissibili, conferendo agli Stati membri la possibilità di dare priorità e esaminare rapidamente determinate domande. A tal proposito si ridefiniscono le disposizioni relative alle procedure accelerate e a quelle di frontiera già stabilite nella direttiva vigente. Sono altresì previste deroghe ai termini per le varie fasi della procedura nei casi eccezionali in cui gli Stati membri ricevono un numero sproporzionato di domande simultanee. Oltre a una serie di garanzie procedurali a tutela dei diritti dei richiedenti, la proposta prevede norme più rigorose per impedire gli abusi del sistema, penalizzare le domande manifestamente improprie e disincentivare i movimenti secondari. È infine prevista l'armonizzazione del regime in materia di primo paese di asilo, paese di origine sicuro e paese terzo sicuro. In particolare, secondo il concetto del primo paese di asilo il richiedente ha beneficiato nel paese terzo di protezione in virtù della convenzione di Ginevra o di protezione sufficiente e può ancora ricevervi la medesima protezione, il concetto di paese terzo sicuro implica la possibilità che il paese accordi al richiedente protezione in virtù delle norme sostanziali della convenzione di Ginevra ovvero protezione sufficiente ai sensi della predetta proposta di regolamento. L'applicazione dei concetti di primo paese di asilo e di paese terzo sicuro permette di dichiarare inammissibile la domanda nei casi in cui la protezione può essere ottenuta in un paese terzo. L'applicazione del concetto di paese di origine sicuro consente allo Stato membro di esaminare la domanda muovendo dalla presunzione relativa che il paese di origine del richiedente sia sicuro. L'applicazione del concetto permette di trattare la domanda con procedura d'esame accelerata e, se la domanda è respinta su tale base per manifesta infondatezza, l'impugnazione non determina automaticamente un effetto sospensivo.

esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, in luoghi individuati *ad hoc* dallo Stato membro e comunicati alla Commissione; come precisato nella relazione introduttiva, 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. Inoltre la proposta precisa che, qualora sia superata la capacità operativa dei luoghi deputati ad accogliere i richiedenti cui si applica la procedura di frontiera, gli Stati membri possono accoglierli provvisoriamente e per un periodo il più possibile breve altrove **sul proprio territorio**.

La proposta prevede inoltre la possibilità di sottoporre a procedura di frontiera le persone ricollocate nell'ambito del regime di solidarietà previsto dalla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

Sono previste talune deroghe all'applicazione obbligatoria della procedura di frontiera. In particolare, la procedura di frontiera è applicabile ai **minori non accompagnati** e ai **minori di età inferiore ai 12 anni e relativi familiari soltanto** se sono considerati un **pericolo** per la **sicurezza nazionale** o l'**ordine pubblico** dello Stato membro.

Inoltre, gli Stati membri (a determinate condizioni) possono derogare all'obbligo di espletare tale procedura quando risulta fin dall'inizio **improbabile** che, in caso di decisione **sfavorevole** sulla domanda di asilo, la persona sia **riammessa nel paese terzo**. L'eccezione si applica ai cittadini di paesi terzi per i quali lo Stato membro ha inviato alla Commissione una notifica a norma dell'articolo 25 *bis*, paragrafo 3, del codice dei visti. Lo Stato membro può inviare tale notifica quando si scontra sistematicamente con problemi pratici sostanziali nella cooperazione con il paese terzo per quanto riguarda la riammissione dei migranti irregolari.

La procedura cessa di essere applicabile, tra l'altro, se: vengono meno i **motivi** che la giustificano; quando i richiedenti con esigenze procedurali particolari non possono ricevere il sostegno necessario; quando sussistono **motivi medici** per non applicare la procedura di frontiera e quando non possono essere rispettate le **condizioni di trattenimento** previste dalla direttiva accoglienza e l'applicazione della procedura di frontiera al richiedente è impossibile senza **trattenimento**. In tal caso, al richiedente è **concesso l'ingresso nel territorio** dello **Stato membro** e la sua domanda è esaminata secondo la procedura di asilo applicabile (eventualmente anche con procedura accelerata).

Come sottolineato anche dal Governo nella relazione ex articolo 6 della legge n. 234 del 2012 trasmessa alle Camere in data 18 gennaio 2021, il nuovo regime in sostanza prevede che le domande di asilo con scarse probabilità di essere accettate siano esaminate rapidamente senza richiedere l'ingresso legale nel territorio dello Stato membro. La ratio – continua la relazione – risiede nel diretto collegamento tra il presumibile rigetto della domanda di protezione internazionale e il conseguente rimpatrio del migrante che verrebbe così a trovarsi già alla

frontiera estera dell'Unione, prevenendo quindi movimenti secondari nel territorio europeo.

Nella relazione si segnala che, in base a quanto registrato nel 2019, oltre la maggioranza dei richiedenti arriva in Italia da uno Stato il cui tasso di riconoscimento è inferiore al parametro indicato nella proposta (le prime tre nazionalità di richiedenti conducono a Pakistan, Nigeria e Bangladesh nessuno dei quali supererebbe la soglia citata); conseguentemente la procedura di asilo alla frontiera (prevista come obbligatoria dalla proposta per tali flussi) non sarebbe più eccezionale ma risulterebbe ordinaria, con relative insostenibili difficoltà applicative. Secondo quanto precisato dalla relazione, a ciò si aggiungerebbe il fatto che in tali casi non sarebbe prevista la ricollocazione (vedi infra la proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione). La procedura si applicherebbe anche ai richiedenti giunti sul territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare (SAR); al riguardo, secondo il Governo, gli obblighi internazionali relativi al salvataggio in mare dovrebbero indurre a una riflessione circa l'inserimento in procedure accelerate di frontiera degli stranieri soccorsi.

Considerato che l'Italia si troverebbe a processare in frontiera esterna tutti gli stranieri che arrivano via mare, la relazione evidenzia che sarebbe necessario che a tali soggetti non fosse applicata la procedura illustrata e che gli stessi fossero invece inseriti in meccanismi di ricollocazione obbligatoria.

La relazione reputa irrealistico il rispetto del termine di definizione della procedura di frontiera di 12 settimane, poiché le tempistiche possono risultare più lunghe; inoltre, una sottostima dei termini dei procedimenti produrrebbe una sottovalutazione dei relativi oneri di gestione gravanti sui Paesi più esposti (come l'Italia).

Quanto alle prospettive negoziali, nella relazione si ricorda che nelle riunioni tematiche avviate in sede europea il Governo italiano ha proposto la soppressione dell'ipotesi di applicazione obbligatoria della procedura di asilo alla frontiera nel caso di richiedenti provenienti da Paesi terzi con tassi di riconoscimento del diritto di asilo pari o inferiori al 20 per cento, nonché l'esclusione dalla procedura di asilo alla frontiera dei migranti sbarcati a seguito di operazioni di ricerca e soccorso.

Procedura di rimpatrio alla frontiera

Con l'articolo 41 *bis* viene proposta una nuova procedura di rimpatrio alla frontiera, applicabile ai richiedenti, cittadini di paesi terzi o apolidi la cui domanda è stata respinta con procedura di asilo alla frontiera. Le persone interessate da questa procedura **non sono autorizzate ad entrare** nel territorio dello Stato membro; sono pertanto tenute per un periodo non superiore alle **dodici settimane** alla **frontiera esterna** o in **prossimità** della stessa ovvero in una **zona di transito**; se questo risulta **impossibile**, lo Stato membro può ricorrere ad altre sedi **sul proprio territorio**.

Al cittadino di paese terzo o apolide cui si applica la procedura può essere concesso un termine per la **partenza volontaria** non superiore a **15 giorni**, fatta salva la possibilità di adempiere volontariamente all'obbligo di rimpatrio in qualsiasi momento partendo dalla frontiera o dalla zona di transito in cui si trova. La durata della procedura di rimpatrio alla frontiera non può superare le 12 settimane a partire dal momento in cui la persona **non ha più diritto** di rimanere e **non è più autorizzata** a rimanere.

La Commissione europea chiarisce nella relazione che a seguito di una decisione di rimpatrio, trascorse le 12 settimane per la procedura di rimpatrio alla frontiera, il cittadino di paese terzo in soggiorno irregolare sarebbe sottoposto alla procedura di rimpatrio prevista dalla direttiva rimpatri.

In casi particolari il cittadino di un Paese terzo in soggiorno irregolare può essere posto in stato di **trattenimento** per la durata della procedura, così da agevolarne e garantirne il rimpatrio, nel rispetto delle procedure e garanzie previste dalla direttiva rimpatri. Il cittadino di Paese terzo che era già in stato di trattenimento nel corso dell'esame della domanda di protezione internazionale con procedura di asilo alla frontiera **può essere mantenuto in tale stato** per impedirgli l'ingresso non autorizzato ed effettuare il rimpatrio. In altri casi, in particolare quando il cittadino di paese terzo non si trovava in stato di trattenimento nel corso della procedura di asilo alla frontiera, può essere fatto ricorso al trattenimento, limitatamente alla stessa durata massima, se la persona presenta un pericolo di **fuga**, evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento ovvero rappresenta un **pericolo** per l'ordine pubblico, la **pubblica sicurezza** o la **sicurezza nazionale**. Resta tuttavia invariata la durata massima del trattenimento prevista dalla vigente direttiva rimpatri (massimo 6 mesi, prorogabili in determinate situazioni di un ulteriore periodo fino a 12 mesi).

Nella relazione citata si segnala che dall'applicazione della disciplina in esame, relativamente al trattenimento degli stranieri che tentano di varcare illegalmente la frontiera, compresi quelli che sbarcano a seguito di operazioni SAR, in primo luogo per l'espletamento delle attività di screening stabilite nella proposta precedentemente illustrata, e successivamente per la sottoposizione a procedura di frontiera di asilo e per l'eventuale procedura di rimpatrio alla frontiera, scaturirebbe l'onere del trattenimento anche per più di sei mesi in luoghi che dovrebbero essere dotati di requisiti tali da impedire allo straniero di entrare nello spazio Schengen.

L'ipotesi prospettata fa rilevare l'opportunità di una riflessione accurata sull'istituto del trattenimento e sulla sua copertura giuridica, atteso che la normativa nazionale vigente non risulterebbe immediatamente sovrapponibile a quella prevista dalla disciplina in esame.

Nello specifico, considerate le fattispecie di detenzione amministrativa che l'ordinamento italiano prevede per gli stranieri (sia non richiedenti che richiedenti protezione), il Governo, da un lato, evidenzia l'assenza nella legislazione italiana di una base giuridica che consenta il trattenimento così come prospettato dalla proposta di regolamento in esame; dall'altro, posto l'impatto che l'applicazione di tali norme europee produrrebbe sull'ordinamento italiano, nel rispetto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'UE, in merito alla privazione della libertà individuale e della detenzione amministrativa, il Governo rileva l'opportunità, nel corso dei negoziati sulla proposta, di chiedere che sia inserito nel regolamento sullo screening un esplicito e uniforme obbligo di trattenimento. Tale intervento fornirebbe una copertura legale europea all'attuazione di norme limitative della libertà personale a livello nazionale; diversamente, secondo il Governo, lasciando agli Stati membri discrezionalità circa lo strumento più idoneo per il trattenimento, la praticabilità delle misure nazionali individuate potrebbe esporre i singoli Paesi dell'UE alle contestazioni delle Corti richiamate.

Da ultimo, il nuovo regime prevede norme volte a snellire le **procedure di impugnazione** in materia di asilo e di rimpatrio.

CONTENUTI: 2) QUADRO COMUNE PER LA SOLIDARIETÀ E LA CONDIVISIONE DELLA RESPONSABILITÀ

1. Gestione dell'asilo e della migrazione

I principali elementi della proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione ([COM\(2020\)610](#)) sono: la sostituzione dell'attuale “**regolamento Dublino**” sulla ripartizione tra Stati membri della competenza per l'esame delle domande di protezione internazionale; un **nuovo meccanismo di solidarietà** nei confronti degli Stati membri sotto pressione o a rischio di pressione migratoria, comprensivo di un **processo** specifico per affrontare le specificità degli **sbarchi** a seguito di operazioni di **ricerca e soccorso**; un quadro di *governance* a livello europeo delle questioni relative all'asilo e alla migrazione basato sulle strategie nazionali degli Stati membri; misure volte a rafforzare la politica di **rimpatrio** dei migranti che non hanno titolo a rimanere nell'UE.

1.1. Norme sulla competenza per l'esame delle domande di protezione internazionale

La Commissione europea riscrive la disciplina in materia di riparto di competenza per l'esame delle domande di asilo, attualmente contenuta nel [regolamento \(UE\) n. 604 del 2013](#), il cui tentativo di riforma proposta nel 2016 è andato fallito per l'impossibilità di raggiungere in sede di Consiglio dell'UE un orientamento generale che traducesse un soddisfacente punto di equilibrio tra i principi di responsabilità e di solidarietà previsti dal Trattato. La proposta formalmente abroga e sostituisce il citato regolamento (c.d. Dublino), ma ne **riproduce** in sostanza l'**impianto normativo complessivo** pur corredato da **puntuali modificazioni**.

Il “Sistema Dublino” e il principio dello Stato di primo approdo

In base Regolamento (UE) n. 604/2013 (recante 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, la sussistenza di relazioni 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.

La proposta della Commissione pur confermando in gran parte le regole sulla determinazione dello Stato competente, in particolare quello dello Stato di primo ingresso, introduce **alcune specifiche innovazioni**, già comparse nella proposta di riforma del 2016, attorno ai profili sui quali era emerso un maggiore consenso in seno al Consiglio.

Nella relazione ex articolo 6 della legge n.234 del 2012 trasmessa dal Governo alle Camere in data 17 dicembre 2020, si sottolinea che la nuova iniziativa mantiene l'impianto della proposta di revisione del regolamento di Dublino del 2016 senza, tuttavia, tenere in considerazione la [risoluzione del Parlamento europeo del 16 novembre 2017](#), con la quale si proponeva il principio per cui l'ingresso in qualsiasi Stato membro è considerato ingresso nella terra dell'Unione oltre a criteri innovativi, prescindendo da quello dello Stato di primo ingresso, per l'individuazione dello Stato competente.

Tra i principali elementi di novità della proposta della Commissione vi sono:

1. **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 (articolo 2, lettera g));

La Commissione attribuisce alla misura l'obiettivo di stabilire un legame significativo tra la persona interessata e lo Stato membro competente, tenendo conto anche delle più ampie implicazioni per le famiglie interessate, unitamente alla riduzione del rischio di spostamenti non autorizzati o di fuga delle persone contemplate dall'estensione delle norme.

2. l'introduzione del **criterio del possesso di un diploma o di una qualifica** rilasciati da uno Stato membro, affinché il richiedente possa far esaminare la sua domanda dal medesimo (articolo 20);

La relazione citata del Governo afferma che tale criterio risulta «davvero poco rilevante rispetto ai flussi che interessano il nostro Paese».

3. un rafforzamento degli **obblighi dei richiedenti protezione internazionale**, relativi al luogo, ai tempi e alle modalità di presentazione

della domanda, nonché alla permanenza nel territorio dello Stato competente, e delle conseguenze dell'inosservanza degli obblighi stessi.

In particolare, ai sensi dell'articolo 10, il richiedente non ha diritto di beneficiare delle condizioni di accoglienza previste dalla normativa europea in alcuno Stato membro diverso da quello in cui è tenuto ad essere presente, fatta salva la necessità di garantire condizioni di vita conformi al diritto dell'Unione, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e agli obblighi internazionali. Inoltre le autorità competenti non prendono in considerazione gli elementi e le informazioni pertinenti per la determinazione dello Stato membro competente presentati dopo la scadenza del termine assegnato al richiedente per la presentazione delle informazioni e delle prove a sostegno della domanda.

La proposta della Commissione, inoltre, procede dalla considerazione secondo cui 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. Per tale ragione, il nuovo regime introdurrebbe altre modifiche volte a scoraggiare gli abusi e impedire gli spostamenti non autorizzati dei richiedenti all'interno dell'UE.

Esse comportano l'**eliminazione** o la **limitazione** dei meccanismi di **trasferimento della competenza** in deroga al "criterio base": in particolare, all'articolo 21, la clausola che prevede la cessazione della **competenza** dopo 12 mesi **dall'ingresso irregolare è stata estesa a 3 anni**. Quanto al criterio dell'ingresso in esenzione dal visto, all'articolo 22, è eliminata l'eccezione relativa agli ingressi successivi in uno Stato membro nel quale il richiedente non ha l'obbligo di presentare un visto di ingresso, che comportava la competenza di tale Stato anche se diverso da quello di primo ingresso.

Infine, la **proposta abbrevia i termini** entro cui lo Stato membro sul cui territorio si trovi un richiedente può **domandare la presa in carico** allo Stato ritenuto competente.

Al contempo, con riguardo alla richiesta di ripresa in carico, ora trasformata in una semplice "notifica", in ragione dell'auspicata semplificazione nell'individuazione dello Stato di primo ingresso grazie alla consultazione di Eurodac, la proposta **sopprime** le norme che determinano il **trasferimento di competenza** in caso di **scadenza del termine** per l'invio di una notifica di **ripresa in carico**, nonché le norme che portano alla cessazione o al trasferimento di competenza a causa del comportamento del richiedente, ossia – come specificato nel considerando 54) - le norme che consentono la cessazione o il trasferimento della competenza qualora l'interessato lasci il territorio degli Stati membri per almeno tre mesi durante l'esame della domanda o si renda irreperibile per sottrarsi al trasferimento verso lo Stato membro competente per più di 18 mesi. La proposta

di regolamento prevede, in caso di irreperibilità del richiedente volta ad evitare il trasferimento verso lo Stato membro competente, che lo Stato membro che procede al trasferimento disponga di una proroga della scadenza per effettuare il trasferimento dal momento in cui il richiedente si mette nuovamente a disposizione delle autorità (art. 35, paragrafo 2, secondo comma); in aggiunta, l'art. 26 introduce l'**obbligo** per lo Stato membro competente di **riprendere in carico** un beneficiario di protezione internazionale o una persona reinsediata che, allontanatasi dal territorio di tale Stato, abbia presentato domanda o sia presente irregolarmente in un altro Stato membro.

*Nella relazione trasmessa, il Governo osserva che, in definitiva, il **progetto normativo della Commissione resta «ancorato» al criterio del primo ingresso per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda.***

1.2. Meccanismo di solidarietà

Il primo capo della parte IV della proposta (artt. 45-56) istituisce **nuovi meccanismi di solidarietà** volti ad alleggerire gli Stati membri esposti ai flussi. In particolare i contributi di solidarietà a favore di uno Stato membro soggetto a pressioni migratorie o a sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (*nell'ambito di meccanismi che sono sostanzialmente coordinati dalla Commissione europea*) possono assumere le seguenti forme:

- (a) **ricollocazione** di richiedenti che **non sono sottoposti alla procedura di frontiera** per l'esame di una domanda di protezione internazionale sopra descritta;
- (b) **rimpatri sponsorizzati** di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;
- (c) ricollocazione di **beneficiari di protezione internazionale** cui è stata concessa protezione internazionale meno di tre anni prima dell'adozione da parte della Commissione di un atto di esecuzione sulla solidarietà in situazioni di pressione migratoria;
- (d) misure di **sviluppo delle capacità** in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio, sostegno operativo e misure volte a rispondere alle tendenze migratorie che hanno ripercussioni sullo Stato membro beneficiario attraverso la cooperazione con i paesi terzi (articolo 45, paragrafo 1).

Il paragrafo 2 della medesima disposizione prevede la possibilità di ricollocare i richiedenti protezione internazionale soggetti a **procedura di asilo alla frontiera** nonché cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare, ma esclusivamente nel caso di una **iniziativa di solidarietà** da parte di uno Stato membro per sostenere un Paese dell'UE (anche a prescindere da una richiesta di aiuto di quest'ultimo).

Come sottolineato nella relazione citata, in linea di massima (esclusa la fattispecie da considerarsi residuale ex articolo 45, paragrafo 2) le ricollocazioni riguarderebbero solo i richiedenti che non sono sottoposti alle procedure di frontiera per le domande di asilo, categoria che, in una situazione di sbarco, rappresenta la parte minoritaria dei richiedenti asilo, ed escluderebbero i richiedenti asilo la cui istanza dovrebbe essere sottoposta a procedura di frontiera, che costituisce la maggior parte dei migranti irregolari e degli sbarcati.

Gli articoli da 47 a 49 descrivono il sistema di **solidarietà** per gli **sbarchi** a seguito di operazioni di **ricerca** e **soccorso**. In sintesi, la procedura prevede che la Commissione europea, mediante una **relazione annuale** sulla gestione della migrazione, pianifichi una risposta di solidarietà a favore degli Stati esposti a tali flussi migratori, stabilendo il **numero totale** dei **richiedenti** protezione che dovrebbero essere **ricollocati** per assistere tali Stati, e indicando le **misure alternative** di supporto (tranne le sponsorizzazioni dei rimpatri la cui adozione è contemplata eventualmente in altra fase dello stesso procedimento).

Sulla base della relazione, la Commissione europea invita gli Stati membri a fornire il loro contributo, ripartendolo sulla base di una **chiave di distribuzione** prevista dall'articolo 54, recante un algoritmo basato in egual misura sull'**entità** della **popolazione** e del **PIL dello Stato contributore** (articolo 47, paragrafi 1-3). Gli Stati membri comunicano entro un mese dalla relazione citata la rispettiva **risposta** di **solidarietà**, indicando se intendono fornire contributi sotto forma di ricollocazione o delle citate misure di sviluppo di capacità e di rafforzamento della cooperazione con Stati terzi (paragrafo 4).

Ove i piani per la risposta di solidarietà presentati dagli Stati membri corrispondano in linea di massima alle indicazioni della Commissione europea, quest'ultima stabilisce con **atto di esecuzione** le misure indicate dagli Stati membri che costituiranno la **riserva di solidarietà** per ciascuno Stato membro che presumibilmente dovrà affrontare a breve termine le conseguenze degli sbarchi (articolo 48, paragrafo 1).

Se invece il numero totale o il tipo di contributi di solidarietà indicati dagli Stati membri è ancora **significativamente inferiore** al totale dei contributi di solidarietà indicati nella relazione sulla gestione della migrazione (pregiudicando l'obiettivo di un sostegno affidabile), la Commissione europea procede autonomamente alla formulazione della riserva di solidarietà, stabilendo con atto di esecuzione, tra l'altro, il **numero** e la **quota** delle **ricollocazioni** e le misure di sostegno citate (paragrafo 2). La medesima disposizione prevede altresì che le eventuali **misure di sostegno** delle capacità di asilo e di cooperazione con gli Stati terzi indicate dagli Stati membri devono essere **proporzionali** ai **contributi** che gli Stati membri avrebbero fornito mediante le **ricollocazioni** secondo la chiave di distribuzione citata. Tali misure (alternative alle ricollocazioni) devono essere stabilite nell'atto di esecuzione della Commissione.

Tuttavia, nel caso in cui dalle indicazioni fornite dagli Stati membri risulti un **deficit superiore al 30 per cento** del numero totale di ricollocazioni individuate nella relazione sulla gestione della migrazione, i contributi stabiliti nell'atto di esecuzione sono adeguati in modo che gli Stati membri che indicano tali misure siano **tenuti a coprire il 50 per cento** della loro quota mediante la **ricollocazione** o la **sponsorizzazione** dei **rimpatri**, o una **combinazione** di entrambi; in tal caso, gli Stati membri interessati indicano immediatamente alla Commissione **in che modo** intendono coprire la loro quota a tale riguardo. La Commissione adegua di conseguenza i contributi stabiliti nell'atto di esecuzione per quanto riguarda la ricollocazione, la sponsorizzazione dei rimpatri e le misure alternative per tali Stati membri.

L'articolo 49 stabilisce la procedura mediante la quale uno Stato membro può attingere alla riserva di solidarietà per le operazioni di ricerca e soccorso. Il nuovo regime affida (sotto il coordinamento della Commissione europea) alle Agenzie dell'UE EASO e Frontex la redazione dell'elenco delle persone ammissibili alla ricollocazione e di quelle soggette a rimpatrio sponsorizzato.

La proposta di regolamento (articoli da 50 a 53) prevede un ulteriore meccanismo di solidarietà nei casi in cui uno Stato membro sia ritenuto in condizione di **pressione migratoria**.

Ai sensi dell'articolo 2, lettera w), tale condizione consiste in una situazione in cui si registra un **elevato numero di arrivi** di cittadini di paesi terzi o apolidi, o sussiste il **rischio di tali arrivi**, anche a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, a causa della **posizione geografica** di uno Stato membro e di **sviluppi specifici** in paesi terzi che generano movimenti migratori tali da gravare anche su sistemi di asilo e di accoglienza ben preparati, e che richiede un'**azione immediata**.

La valutazione di pressione migratoria è effettuata (anche su richiesta dello Stato membro interessato) dalla Commissione europea attraverso una **serie di indicatori** (nell'arco degli ultimi sei mesi) relativi a un determinato Stato membro, tra i quali:

- il volume delle domande di protezione internazionale;
- il numero delle decisioni di rimpatrio;
- le persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare, aria, della frontiera esterna;
- il numero e la cittadinanza dei migranti sbarcati a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, compreso il numero delle domande di protezione;
- la situazione geopolitica nei Paesi terzi interessati che può incidere sui movimenti migratori (articolo 50).

Durante la valutazione la Commissione è tenuta a consultare lo Stato interessato. In esito alla valutazione, la Commissione presenta una relazione al

Parlamento europeo e al Consiglio con la quale indica se uno Stato membro è soggetto a pressione migratoria e individua le misure idonee ad affrontare tale situazione. In linea di massima le misure corrispondono a quelle stabilite con la sopra descritta relazione sulla gestione della migrazione (tuttavia la situazione di pressione migratoria consente alla Commissione europea di includere sin dall'inizio le sponsorizzazioni dei rimpatri) (articolo 51).

Il seguito della procedura presenta analogie rispetto al primo meccanismo sopra descritto. In particolare, gli Stati membri adottano i **piani nazionali** per la risposta di solidarietà a favore dello Stato membro in situazione di pressione migratoria, indicando la tipologia dei rispettivi contributi (**ricollocazione**; **rimpatrio sponsorizzato** e, se previsto nella relazione della Commissione, **misure alternative di sostegno** e nell'ambito della **cooperazione** con Paesi terzi); la Commissione, con atto di esecuzione, conferma le misure offerte dagli Stati membri (articolo 52).

In una serie di ipotesi la Commissione europea con atto di esecuzione stabilisce le misure di solidarietà **in difformità** dalla risposta di solidarietà degli Stati membri: 1) uno o più Stati membri **non hanno presentato** una piano per la risposta di solidarietà; 2) le misure alternative di sostegno indicate da uno Stato membro **non sono ritenute proporzionali al** contributo che lo stesso Stato membro avrebbe fornito nella forma della ricollocazione o del rimpatrio sponsorizzato; 3) dalle misure proposte risulta un deficit del 30 per cento del numero totale delle ricollocazioni e dei rimpatri individuate nella relazione sulla pressione migratoria (articolo 53, paragrafi 1 e 2).

In sintesi, la Commissione europea può **confermare** o **adeguare** i livelli dei contributi proposti dagli Stati membri nei piani citati, con **atto di esecuzione** che stabilisce:

- il **numero totale di persone da ricollocare** dal territorio dello Stato membro richiedente;
- il **numero totale di persone da sottoporre a rimpatrio sponsorizzato** dal territorio dello Stato membro richiedente;
- la **ripartizione** delle persone da ricollocare e/o da sottoporre a rimpatrio sponsorizzato **tra gli Stati membri**, compreso lo Stato membro beneficiario, sulla base della chiave di distribuzione citata;
- le misure indicate dagli Stati membri nei rispettivi piani (articolo 53, paragrafo 3).

La Commissione europea propone altresì di istituire un **Forum sulla solidarietà**, che comprenda tutti gli Stati membri, presieduto e convocato dalla Commissione europea al fine di garantire il funzionamento dei meccanismi di solidarietà testé illustrati (articolo 46). Esso è chiamato in causa, in particolare, nei casi in cui la Commissione valuti i contributi predisposti dagli Stati membri non in linea con le esigenze stabilite nella relazione sulla

gestione della migrazione (o in quella sulla pressione migratoria) e con le richieste specifiche ai singoli Stati.

*Nella relazione citata, il Governo, pur apprezzando lo sforzo profuso dal legislatore unionale, ritiene che l'intero pacchetto legislativo presenti tuttavia uno squilibrio tra responsabilità e solidarietà. A fronte di responsabilità chiaramente rafforzata e delineata che comporterebbe oneri amministrativi maggiori per i Paesi di primo ingresso, i nuovi meccanismi di solidarietà sono ritenuti farraginosi e non certi, in quanto soggetti a valutazioni discrezionali dei Paesi membri e, anche laddove obbligatori, comunque fungibili a discrezione dello Stato che dovrebbe assicurare la propria solidarietà. La relazione sottolinea altresì lo sbilanciamento in favore degli altri Stati membri diversi da quelli esposti ai flussi, ai quali, tranne in determinati casi, è **accordata la possibilità di scegliere tra le principali misure di solidarietà previste** (ricollocazione, sponsorizzazione delle operazioni di rimpatrio o rafforzamento delle capacità dello Stato beneficiario tramite misure di sostegno operativo).*

Al riguardo, si valuti l'opportunità di acquisire chiarimenti in ordine all'effettiva portata degli obblighi di ricollocazione, previsti dai regimi di solidarietà descritti, a carico degli Stati membri, ovvero sulla natura discrezionale del potere di tali Stati di optare per forme di solidarietà di diverso tipo.

In ogni caso si ricorda che nella relazione citata il Governo ha dichiarato che la strategia in sede negoziale sulla proposta non può prescindere dall'obiettivo di un maggiore equilibrio tra solidarietà e responsabilità, segnalando la necessità di prevedere una quota significativa di ricollocazione obbligatoria, almeno per i casi di sbarchi a seguito di operazioni SAR; tale ricollocazione, secondo il Governo, dovrebbe riguardare tutti i migranti coinvolti nelle operazioni di ricerca e soccorso, a prescindere dalle nazionalità e dal conseguente tasso di riconoscimento della protezione internazionale; per tale ragione, non è reputata sostenibile la percentuale del 20% di riconoscimento della protezione internazionale quale soglia per la ricollocazione a seguito di operazioni SAR.

L'articolo 55 stabilisce il regime relativo alla **sponsorizzazione dei rimpatri**.

In particolare, si tratta dell'impegno assunto da uno Stato membro ad adottare **misure** per effettuare il **rimpatrio** dal territorio dello Stato membro beneficiario (in stretto coordinamento con quest'ultimo) di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare.

Tali misure comprendono una o più delle seguenti attività svolte dallo Stato membro sponsor:

(a) fornire **consulenza** in materia di rimpatrio e reintegrazione ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;

(b) utilizzare il **programma** e le **risorse nazionali** per fornire **assistenza logistica o finanziaria** e altri tipi di assistenza materiale o in natura, compresa la **reintegrazione**, ai

cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare che sono disposti a partire volontariamente;

(c) guidare o sostenere il **dialogo politico** e gli **scambi** con le autorità dei **paesi terzi** al fine di agevolare la riammissione;

(d) contattare le autorità competenti dei paesi terzi al fine di verificare l'**identità** dei cittadini di paesi terzi e ottenere un **documento di viaggio valido**;

(e) **organizzare**, per conto dello Stato membro beneficiario, le modalità pratiche di esecuzione del rimpatrio, quali **voli charter** o di **linea** o altri **mezzi di trasporto** verso il paese terzo di rimpatrio.

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** conformemente alla procedura stabilita nel regolamento.

Sul punto, la citata relazione del Governo rileva che la nuova misura di sponsorizzazione dei rimpatri non pare possa sostenere in maniera efficace gli Stati membri di primo approdo, poiché soggetta a tempi comunque lunghi, prevedendo che un migrante continui a rimanere sul territorio del Paese di primo ingresso fino al rimpatrio. Inoltre, secondo il Governo, tale misura per essere efficace presupporrebbe degli accordi di riammissione con i principali Paesi africani, al momento carenti.

Il Governo aggiunge che la gestione a distanza di tutte le attività correlate all'esecuzione dei rimpatri, entro una scadenza temporale stabilita a livello unionale, quale quella degli otto mesi, produrrebbe solo un aggravio di adempimenti per lo Stato membro beneficiario della sponsorizzazione, che resta l'unico responsabile degli obblighi previsti dalla direttiva rimpatri, compreso quello di evitare il rischio di fuga dello straniero.

Il Governo sottolinea, infine, che la norma non prevede, espressamente, un passaggio di tale responsabilità allo Stato membro sponsor, al momento della presa in carico dello straniero da parte di quest'ultimo, una volta che siano trascorsi gli otto mesi senza che il rimpatrio sia stato effettuato.

Secondo il Governo, appare pertanto importante valutare il significativo impatto, non soltanto sulla base del quadro normativo nazionale, del protrarsi della responsabilità dello Stato membro beneficiario, in ordine agli obblighi discendenti dalla direttiva rimpatri, soprattutto, alla luce dell'impianto dell'intero Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, che impone agli Stati membri di primo ingresso di non fare entrare gli stranieri irregolari nel territorio nazionale prima di aver espletato tutte le procedure di cui sono destinatari.

Infine, la proposta prevede **incentivi finanziari** per la ricollocazione. In particolare viene stabilito un contributo finanziario di **10 mila euro** per persona ricollocata, mentre il contributo finanziario è pari a **12 mila euro** se la persona ricollocata è un **minore non accompagnato**. Viene altresì concesso un contributo finanziario di 500 euro per coprire i costi di trasferimento di persone in relazione alla ricollocazione e alle procedure stabilite nel regolamento in esame (articolo 72).

Da ultimo, si ricorda che l'articolo 71 interviene modificando la [direttiva 2003/109/CE](#) sullo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, stabilendo che gli stranieri ottengono tale qualifica nello Stato membro che ha concesso loro la protezione internazionale dopo tre anni di soggiorno legale e ininterrotto in tale Stato membro.

In conclusione, nella relazione citata, si ritiene che la proposta di regolamento illustrata non sia conforme al principio di sussidiarietà stabilito dal Trattato a causa della manifesta asimmetria rilevata tra le misure di solidarietà predisposte per gli Stati membri interni al territorio Schengen, gravati dalla gestione dei movimenti secondari, e le misure di responsabilità poste a carico, esclusivamente, degli Stati membri di primo ingresso. Nella relazione si rileva altresì il mancato rispetto del principio di proporzionalità in quanto le misure disposte in ordine alla solidarietà tra gli SM sono da considerarsi non adeguate e non proporzionate per poter disciplinare gli impegni che dovrebbero assumersi alcuni Stati membri "contributori" nei confronti di altri Stati membri "beneficiari", esposti continuamente a eventi di sbarchi e arrivi illegali di cittadini extracomunitari.

2. Situazioni di crisi e di forza maggiore

Per far fronte alle criticità derivanti da un gran numero di arrivi irregolari, la Commissione ha inserito nel pacchetto una proposta di regolamento concernente le **situazioni di crisi** e di **forza maggiore** nel settore della **migrazione** e dell'**asilo** (COM(2020)613), che sostanzialmente prevede una serie di deroghe specifiche alle disposizioni stabilite nelle proposte di regolamento descritte in materia di gestione dell'asilo e della migrazione e di procedura di asilo e di rimpatrio (articolo 1, paragrafo 1). La maggior parte delle deroghe riguarda i termini temporali per gli adempimenti delle procedure citate, che tengono conto delle particolari difficoltà in cui viene a trovarsi lo Stato membro che affronta circostanze eccezionali o anormali e imprevedibili che sfuggano al suo controllo.

Si intende per 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 (articolo 1, paragrafo 2).

2.1. Deroche al meccanismo di solidarietà

L'articolo 2 elenca le disposizioni in deroga al meccanismo ordinario di solidarietà sopra descritto.

In linea generale, il meccanismo nelle situazioni di crisi è incentrato sulle misure di ricollocazione e sulle sponsorizzazioni dei rimpatri. In particolare, oltre all'introduzione di tempi più brevi per l'attivazione della procedura di solidarietà, si dispone l'ampliamento dell'ambito d'applicazione per le **ricollocazioni**, allo scopo di includervi **tutti i richiedenti**, che **siano soggetti o meno alla procedura di frontiera**, i **migranti irregolari**, e, come precisato nel considerando 10), le persone a cui viene concessa la **protezione immediata** (paragrafo 5).

Tra le misure di particolare rilievo, il regime di sponsorizzazione dei rimpatri in situazione di crisi: l'obbligo di trasferimento del migrante irregolare nel territorio dello Stato membro sponsor (*vedi supra*) si concretizza se la persona interessata non viene rimpatriata o non viene allontanata **entro quattro mesi**, invece degli **otto mesi** previsti dalla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (paragrafo 7).

Per attivare le norme specifiche in materia di solidarietà e per autorizzare le deroghe in materia di procedure di asilo e di rimpatrio, è la Commissione a stabilire la situazione di crisi, e ad autorizzare con atto di esecuzione l'applicazione delle norme derogatorie per un periodo da essa prestabilito. La Commissione valuta la richiesta motivata da parte di uno Stato membro in base ad informazioni circostanziate, in particolare alle informazioni raccolte dalla Commissione nell'ambito del meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione, e a elementi forniti dall'EASO, dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), nonché ai dati figuranti nella relazione sulla gestione della migrazione di cui alla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (articolo 3).

2.2. Procedure di asilo e di rimpatrio

Per quanto riguarda le deroghe relative alle **procedure di asilo** nel quadro della gestione della crisi, il regime speciale prevede, tra l'altro, che:

- gli Stati membri possano derogare alla procedura di asilo alla frontiera di cui all'articolo 41 del proposto regolamento sulla procedura di asilo, adottando decisioni, nel contesto di una procedura di frontiera, sul merito

di una domanda, **nel caso in cui il richiedente abbia una cittadinanza di un paese con un tasso di riconoscimento a livello dell'UE pari o inferiore al 75 %**;

In sostanza la disposizione in deroga comporta che gli Stati membri continuino ad applicare la procedura di frontiera in tutti i casi previsti dal regolamento sulla procedura di asilo (minaccia per la sicurezza, richiedenti provenienti da un paese con un tasso medio di riconoscimento a livello dell'UE inferiore al 20 %), ma, nel contempo, possano applicarla a tutti gli altri richiedenti provenienti da un paese con un tasso di riconoscimento a livello dell'UE pari o inferiore al 75 %.

- gli Stati membri possano applicare la procedura di frontiera per un periodo supplementare di otto settimane, prorogando il periodo di 12 settimane previsto dal regolamento sulla procedura di asilo (articolo 4).

La disposizione precisa che al termine di tale periodo il richiedente è autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro per completare la procedura di protezione internazionale. Il tenore letterale della disposizione sembra confermare che la situazione di crisi consente agli Stati membri di tenere le categorie di migranti sottoposti a procedura di frontiera fuori dal territorio dello Stato per un tempo supplementare di otto settimane.

In riferimento alle norme speciali per la procedura di rimpatrio nel quadro della gestione della crisi si segnala in particolare che le norme derogatorie estendono la durata massima della procedura di rimpatrio alla frontiera, compreso il trattenimento, ove necessario come ultima istanza, di un periodo supplementare di otto settimane. Sono infine introdotte nuove fattispecie in cui, tranne prova contraria, **si presume** l'esistenza di un **rischio di fuga** in casi individuali (articolo 5).

La situazione di crisi consente, infine, agli Stati interessati di **ritardare** la **registrazione** delle domande di asilo di quattro settimane (articolo 6).

Gli articoli da 7 a 9 stabiliscono l'estensione dei termini procedurali (per la registrazione delle domande, per le varie fasi delle procedure volte ad applicare le norme sulla competenza della trattazione della domanda di asilo, e per l'adempimento degli obblighi di solidarietà), nei casi in cui uno Stato membro si trovi in una situazione di **forza maggiore** che gli renda impossibile stabilire le scadenze fissate nei regimi ordinari sopra descritti.

Infine, la proposta introduce lo strumento della **protezione immediata** nelle situazioni di crisi, disponendo **l'abrogazione** della direttiva sulla **protezione temporanea**, istituto sostanzialmente inutilizzato.

In particolare l'articolo 10 stabilisce la concessione dello status di protezione immediata agli sfollati che, nel loro paese d'origine, sono esposti a un **rischio eccezionalmente alto** di subire **violenza indiscriminata**, in una situazione di **conflitto armato**, e che non sono in condizione di ritornare in tale Paese terzo. La necessità di applicare questo articolo e il preciso gruppo di persone interessate sono definiti dalla Commissione in un atto d'esecuzione. In base a tale atto, e per un periodo in esso definito, gli Stati membri **possono sospendere** l'esame delle domande di protezione internazionale e concedere la protezione immediata alle persone che soddisfano i criteri per beneficiarne. Il periodo di sospensione può durare al massimo un anno, e al termine di tale periodo deve riprendere l'esame delle domande d'asilo.

3. Eurodac

Nell'ambito del precedente pacchetto di riforma del Sistema europeo comune di asilo la Commissione europea aveva proposto di estendere l'applicazione dell'Eurodac, la **banca dati** per il confronto delle **impronte digitali** che consente ai Paesi dell'Unione europea di identificare i **richiedenti asilo** e le **persone fermate** in relazione all'**attraversamento irregolare** di una frontiera esterna dell'Unione, a serie di nuove categorie di persone per le quali dovrebbero essere conservati i dati. Si trattava, in particolare di consentirne l'uso per identificare i migranti irregolari, di abbassare la soglia di età per il rilevamento delle impronte digitali, di permettere il rilevamento delle informazioni sull'identità insieme ai dati biometrici, nonché di estendere il periodo di conservazione dei dati.

L'attuale proposta, innestandosi su quella del 2016, si basa sull'accordo provvisorio tra i colegislatori, integra tali modifiche e mira a consolidare l'Eurodac come una banca dati comune europea a sostegno delle politiche dell'UE in materia di asilo, reinsediamento e migrazione irregolare. Il quadro giuridico della banca dati è sostanzialmente allineato alle misure contenute nel nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, consentendo la registrazione dei dati relativi alla ricollocazione, al trasferimento di competenza, etc.

Di seguito le principali novità introdotte dalla proposta:

- trasforma Eurodac in una banca dati che conta i **richiedenti**. A tal fine è possibile collegare in un'unica sequenza tutte le serie di dati dell'Eurodac riferiti ad una **singola persona**, indipendentemente dalla loro categoria. Una specifica disposizione consente all'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA) di **elaborare statistiche** (anche intersistemiche grazie ai dati del Sistema di ingressi e uscite, quello dei visti, e del Sistema

europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi dell'ETIAS), sul numero di richiedenti asilo (anche di prima istanza);

- introduce una nuova categoria per le **persone sbarcate** a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso, aggiungendo una serie di disposizioni che riflettono i criteri per stabilire la competenza, il trasferimento di competenza e la cessazione della competenza, e che si allineano al regolamento sugli accertamenti;
- prevede un nuovo campo nel quale gli Stati membri indicherebbero quando una **domanda** è stata **respinta**, il richiedente non ha diritto di rimanere e non è stato autorizzato a rimanere in conformità del regolamento sulla procedura di asilo;
- introduce un nuovo campo per registrare se è già stata in precedenza **concessa l'assistenza al rimpatrio** volontario e alla reintegrazione;
- aggiunge un nuovo campo volto a indicare se, a seguito degli accertamenti, la persona sembra costituire una **minaccia** per la **sicurezza interna**;
- prevede un campo per indicare lo Stato membro che ha rilasciato o prorogato un **visto** al richiedente o per conto del quale è stato rilasciato il visto e il numero della domanda di visto.

CONTENUTI: 3) COOPERAZIONE CON PARTNER INTERNAZIONALI

Le principali iniziative che la Commissione intende avviare con riferimento alla **dimensione esterna** della politica di migrazione dell'UE sono indicate nella comunicazione COM(2020)609 introduttiva dell'intero pacchetto normativo.

In sintesi, tra le misure di politica estera la Commissione europea propone:

- l'avvio dei lavori per sviluppare e approfondire **dialoghi** e **partenariati** mirati in materia di migrazione con i **paesi di origine** e di **transito**, integrati da un impegno a livello regionale e globale;
- il rafforzamento del sostegno alle persone bisognose e alle **comunità di accoglienza** (nei paesi terzi);
- maggiore sostegno delle **opportunità economiche** e affrontare le cause profonde della migrazione irregolare;
- il rafforzamento della migrazione nella programmazione dei nuovi strumenti nel prossimo **quadro finanziario pluriennale**;
- maggior impegno per assicurare la piena ed efficace attuazione degli **accordi** e delle intese esistenti dell'UE in materia di **riammissione** e per concluderne di nuovi;
- l'impiego del **codice europeo** dei **visti** per incentivare e migliorare la cooperazione al fine di agevolare i **rimpatri** e le **riammissioni**, nonché applicare pienamente il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, una volta entrato in vigore;
- sviluppo di **partenariati** tra l'UE e i principali paesi partner volti ad attirare talenti al fine di agevolare la **migrazione legale** e la **mobilità**.

In tale contesto, la Commissione europea, da ultimo, invita il Parlamento europeo e il Consiglio a concludere rapidamente i negoziati sul regolamento quadro sul reinsediamento e **l'ammissione umanitaria**.

Tale progetto di regolamento prevede due tipi di ammissione (reinsediamento e ammissione umanitaria), definendo una **procedura comune**, i **criteri** di ammissibilità e i motivi per **rifiutare** l'ammissione, nonché i principi comuni relativi allo *status* da accordare alle persone ammesse. Vista la sua competenza in tale ambito, anche l'UNHCR riceve un ruolo significativo in questo processo.

Da ultimo si ricorda che il nuovo patto prefigura un sistema comune dell'UE per i rimpatri con la previsione della nuova figura del coordinatore UE per i rimpatri e di una rete di alto livello sui rimpatri, composta essenzialmente da rappresentanti di Stati membri e delle Agenzie dell'UE.

ULTERIORI DOCUMENTI NELL'AMBITO DEL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

Oltre alle proposte normative sopra descritte, la Commissione europea ha presentato nell'ambito del nuovo patto una serie di raccomandazioni e orientamenti su questioni specifiche, tra l'altro al fine di consentire agli Stati membri la corretta applicazione di alcuni profili del diritto dell'UE (vigente e anche de iure condendo) in materia di migrazione e asilo.

Orientamenti 2020/C323/01 della Commissione sull'attuazione delle norme dell'UE concernenti la definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali

Con la comunicazione [2020/C323/01](#) la Commissione, fatta salva la competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'UE in materia di interpretazione del diritto unionale, formula una serie di orientamenti sulla corretta applicazione della [direttiva 2002/90/CE](#) volta a definire il **favoreggiamento dell'ingresso**, del **transito** e del **soggiorno illegali**, richiamando a tal fine anche il quadro giuridico internazionale, con particolare riguardo al Protocollo delle Nazioni unite sul traffico dei migranti e alle varie Convenzioni internazionali che impongono di prestare **assistenza alle persone e alle imbarcazioni in pericolo in mare**.

Secondo la Commissione europea, alla luce dello spirito e dell'obiettivo generali della direttiva sul favoreggiamento, essa non può essere interpretata nel senso di consentire la criminalizzazione di attività umanitarie obbligatorie per legge, quali le operazioni di ricerca e soccorso in mare, indipendentemente dalle modalità di applicazione della direttiva stessa negli ordinamenti nazionali. Secondo gli orientamenti, oltre alle Convenzioni citate, il dovere per i Paesi di imporre ai comandanti delle navi l'obbligo di assistere qualsiasi persona, imbarcazione o aereo in pericolo in mare è riconosciuto come principio del **diritto internazionale consuetudinario** ed è pertanto vincolante per tutti i Paesi.

In tal contesto, quando intervengono in operazioni di ricerca e soccorso, tutti gli attori coinvolti devono rispettare le istruzioni dell'autorità di coordinamento, conformemente ai principi generali e alle norme applicabili del diritto internazionale marittimo e dei diritti umani. La criminalizzazione delle organizzazioni non governative o di altri attori non statali che svolgono operazioni di ricerca e soccorso nel rispetto del quadro normativo applicabile costituisce pertanto una violazione del diritto internazionale e di conseguenza non è permessa dal diritto dell'UE. La direttiva sul favoreggiamento, quando qualifica come reato il favoreggiamento dell'ingresso e del transito illegali, lasciando agli Stati membri la facoltà di non adottare sanzioni nei casi in cui i comportamenti in questione abbiano lo scopo di

prestare **assistenza umanitaria**, **non si riferisce all'assistenza umanitaria obbligatoria per legge**, in quanto essa non può essere qualificata come reato.

In conclusione, secondo la Commissione europea, la direttiva sul favoreggiamento dev'essere interpretata come segue:

- **l'assistenza umanitaria obbligatoria per legge non può e non deve essere qualificata come reato;**
- in particolare, la criminalizzazione delle organizzazioni non governative o di altri attori non statali che svolgono operazioni di ricerca e soccorso nel rispetto del quadro normativo applicabile costituisce una **violazione del diritto internazionale** e di conseguenza non è permessa dal diritto dell'UE;
- l'eventuale **valutazione** della questione se un comportamento rientri nella nozione di «assistenza umanitaria» di cui all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva — nozione che non può essere interpretata nel senso di consentire la criminalizzazione di un comportamento obbligatorio per legge - **dev'essere condotta caso per caso, tenendo conto di tutte le circostanze specifiche.**

Raccomandazione (UE) 2020/1365 sulla cooperazione tra Stati membri a proposito delle operazioni di ricerca e soccorso condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati ai fini di attività di ricerca e soccorso

Con la raccomandazione [\(UE\) 2020/1365](#), la Commissione afferma la necessità che gli Stati membri cooperino tra loro in relazione alle operazioni effettuate da **navi di proprietà o gestite da privati** a fini di **ricerca e salvataggio**, così da ridurre gli incidenti mortali in mare, mantenere la sicurezza della navigazione e garantire un'efficace gestione della migrazione; in particolare, gli Stati membri di bandiera e gli Stati membri costieri dovrebbero **scambiarsi informazioni**, in modo regolare e tempestivo, sulle navi coinvolte in particolari operazioni di salvataggio e sui soggetti che le gestiscono o ne sono proprietari. La Commissione, inoltre, istituirà un **Gruppo di contatto** nell'ambito del quale gli Stati membri dovrebbero cooperare tra loro e con la Commissione, in collegamento con tutte le parti interessate, compresi i **soggetti privati** che possiedono o gestiscono navi per lo svolgimento di attività di ricerca e salvataggio, al fine di individuare le **migliori pratiche** e adottare tutte le misure necessarie. Infine, la Commissione invita gli Stati membri a fornirle tutte le informazioni pertinenti sull'attuazione della raccomandazione, almeno una volta all'anno, entro il 31 marzo dell'anno successivo all'anno di riferimento.

Raccomandazione (UE) 2020/1364 relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari

Nelle more dell'approvazione della proposta di regolamento volta a istituire un quadro europeo per il reinsediamento, con la raccomandazione [\(UE\) 2020/1364](#), la Commissione invita tutti gli Stati membri a continuare a offrire **vie legali di accesso** a persone che necessitano di protezione internazionale, *in primis* dando seguito nel periodo 2020-2021 all'impegno di reinsediare 29.500 persone provenienti da Paesi terzi. In questo senso, incoraggia altresì gli Stati a dotarsi di **programmi stabili di reinsediamento**, che fissino criteri di qualità elevata per quanto attiene alle **informazioni** fornite prima e dopo l'arrivo sul territorio e siano corredati da iniziative di **inclusione sociale** delle persone reinsediate, tenuto conto della loro vulnerabilità. Inoltre, la Commissione sollecita gli Stati membri a: prevedere **forme ulteriori di accesso legale** sul territorio per motivi umanitari rispetto al reinsediamento e, in più, a facilitare il **ricongiungimento familiare**, creando programmi che migliorino l'accesso all'informazione e semplifichino la procedura di domanda, sviluppare e partecipare, in cooperazione con la società civile, a programmi di "*community sponsorship*"; elaborare e sostenere vie di accesso complementari legate all'**istruzione** e al **lavoro**, per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro e nelle università di persone titolate alla protezione internazionale.

Raccomandazione (Ue) 2020/1366 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)

Con la raccomandazione [\(UE\) 2020/1366](#), per consolidare la cooperazione operativa nell'ambito del **meccanismo europeo di gestione delle migrazioni**, la Commissione raccomanda l'implementazione di un **Piano per la preparazione alle migrazioni e alle crisi**. Si tratta di una procedura di monitoraggio anticipato dei flussi migratori e delle situazioni di crisi, articolato su due fasi e attuato tramite una rete in cui sono ricomprese le istituzioni europee (Commissione, Consiglio, Agenzie) e gli Stati membri. Il *network* dovrebbe assicurare il regolare **scambio di informazioni** e il tempestivo avvertimento reciproco sulla situazione migratoria. In particolare, durante la prima fase la rete riceve dai propri componenti tutte le informazioni necessarie a delineare un quadro complessivo aggiornato sulla situazione migratoria (dati sui flussi, informazioni sui sistemi di accoglienza, asilo e gestione delle frontiere, evoluzioni a livello nazionale): sulla base delle informazioni raccolte, la Commissione è tenuta a redigere con una scadenza variabile una **Relazione** sull'analisi e la consapevolezza della situazione migratoria (*Migration Situational Awareness and Analysis report - MISAA*), in cui identifica i

trend e le previsioni sui flussi. Nella seconda fase, quella di gestione della crisi avviata dalla Commissione d'intesa con uno Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di crisi migratoria, invece, lo scambio di informazioni all'interno del *network* dovrebbe consentire di migliorare il coordinamento delle misure di risposta alla crisi.

I NEGOZIATI IN SEDE DI CONSIGLIO DELL'UE

Nonostante la precedente Presidenza tedesca e l'attuale portoghese del Consiglio dell'UE abbiano attribuito **rilevanza prioritaria** al pacchetto di proposte normative in materia di migrazione e asilo, i negoziati tra Governi degli Stati membri in sede di Consiglio sembrano riprodurre una serie di **difficoltà** non troppo dissimili da quelle già sperimentate in occasione dell'esame della riforma del 2016 del Sistema comune europeo di asilo.

Le ragioni delle difficoltà nella ricerca di un compromesso risiedono essenzialmente nei **diversi interessi** di cui sono portatori gruppi di Stati membri, soprattutto in ragione della loro collocazione geografica, che sono in linea di massima riconducibili in questi primi mesi di discussione a **tre orientamenti** generali.

Un primo gruppo di Stati membri cosiddetto "continentale-nordico", di cui farebbero parte Francia, gli Stati del Benelux, Svezia, Danimarca e Finlandia, e - da ultimo - anche i Paesi Baltici, in sostanza condividerebbero l'irrigidimento delle norme relative alle procedure di ingresso e di asilo (inclusa la *fictio iuris* del **non ingresso** in territorio europeo sopra descritto) nella prospettiva di proteggere maggiormente lo **spazio senza frontiere interne**. A tale orientamento si sarebbe allineato anche il lavoro della Presidenza tedesca svolto durante il semestre precedente.

I Paesi cosiddetti **Med 5** (Italia, Spagna, Grecia, Malta e Cipro), sostenuti dalla Bulgaria, contesterebbero lo sbilanciamento che potrebbero determinare le nuove procedure e che si può riassumere nei seguenti termini: a fronte di un meccanismo che aumenta gli **oneri procedurali** e di **detenzione** nei Paesi di primo ingresso, non si riscontrerebbe un meccanismo di solidarietà altrettanto certo e obbligatorio; in particolare viene messa in evidenza la problematicità di un sistema che formalmente definisce le misure di solidarietà obbligatorie ma caratterizzate da flessibilità al momento della loro attuazione; a tale considerazione i Med 5 aggiungono, quale ulteriore elemento di criticità, l'assunto della finzione giuridica del non ingresso in territorio europeo degli arrivi irregolari, quale espediente non applicabile alla specificità delle frontiere marittime.

Il gruppo dei Visegrad 4 (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica slovacca) avrebbe ribadito una posizione ormai tradizionalmente **contraria** a **qualsiasi forma di ricollocazione**, anche differita nel tempo (inclusa anche la forma indiretta nell'ambito dello strumento della sponsorizzazione dei rimpatri). Tali Stati membri tuttavia condividerebbero (pur partendo da un punto di vista sostanzialmente opposto a quelli dei Paesi mediterranei) il cosiddetto **approccio** della "**logica a pacchetto**", punto considerato irrinunciabile dall'Italia come dagli altri Stati posti sulla frontiera marittima meridionale dell'UE.

L'ESAME PRESSO LE ALTRE ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE DEGLI STATI DELL'UE

COM(2020)610

In base a quanto riportato sul sito IPEX, la piattaforma per lo scambio interparlamentare di informazioni, hanno concluso l'esame della proposta di regolamento **COM(2020)610** sulla **gestione della migrazione e dell'asilo**, le seguenti Assemblee rappresentative degli Stati membri: il Consiglio Federale austriaco, il Parlamento croato, la Camera dei deputati ceca, il Senato francese, il Bundesrat tedesco, il Parlamento irlandese, le *Cortes generales* di Spagna.

Si segnala che hanno approvato **parere motivato** (concernente la constatazione della **violazione del principio di sussidiarietà**): l'Assemblea nazionale ungherese, il Consiglio nazionale della Repubblica di Slovacchia, e il **Senato della Repubblica italiana**.

In particolare, con risoluzione approvata il 19 gennaio 2021 la **Commissione 14^a** (Politiche dell'Unione europea) del **Senato italiano** ha ritenuto non rispettati i principi di sussidiarietà e proporzionalità con riferimento all'**intero pacchetto normativo** della Commissione europea, sottolineando, tra l'altro, che le proposte presentano una manifesta asimmetria tra l'obbligatorietà delle procedure alle frontiere esterne, incluse quelle di pre-ingresso, con finalità di prevenzione dei movimenti secondari, in capo agli Stati di primo approdo, e le formule di solidarietà flessibile la cui obbligatorietà per gli altri Stati membri è del tutto aleatoria.

Il parere motivato adottato dal Senato include una serie di puntualizzazioni specifiche relative al meccanismo di solidarietà citato. Tra le altre:

- la proposta COM(2020) 610, pur abrogando e sostituendo il regolamento di Dublino, mantiene il criterio del **primo ingresso** per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, a differenza della risoluzione del Parlamento europeo del 16 novembre 2017, in cui l'ingresso in qualsiasi Stato membro è considerato come **ingresso nell'Unione europea** e in cui sono previsti criteri innovativi, che prescindono da quello dello Stato di primo ingresso, per l'individuazione dello Stato competente;
- il nuovo meccanismo di solidarietà previsto dalle proposte risulta del **tutto inidoneo** a bilanciare gli oneri di responsabilità degli Stati di primo ingresso;
- i ricollocamenti sono disposti con strumenti giuridici temporanei (atti di esecuzione) della durata di un anno e non è previsto né un **sistema incentivante**, né tantomeno un **sistema sanzionatorio** per quegli Stati membri inadempienti, a parte le tradizionali procedure di contenzioso, scarsamente persuasive in ambito di politiche migratorie;

- non appare in linea con il principio di proporzionalità, inoltre, la disciplina del meccanismo della **sponsorizzazione dei rimpatri**, che presenta un aggravio di costi e di adempimenti burocratici per lo Stato membro di primo approdo, beneficiario della sponsorizzazione, oltre che essere difficilmente realizzabile nel previsto periodo di otto mesi e in assenza di accordi di riammissione con i principali Paesi africani.

Di segno opposto le valutazioni del Senato francese e delle Cortes generales di Spagna, i quali hanno ritenuto la proposta conforme al principio di sussidiarietà.

Nell'ambito del **dialogo politico**, il Bundesrat tedesco, pur **accogliendo con favore** la visione della Commissione europea di una **ripartizione delle responsabilità** tra gli Stati membri basata sulla solidarietà per l'attuazione delle procedure di asilo, e secondo le rispettive capacità di accoglienza, ha adottato una serie di osservazioni, tra le quali, si segnala, l'espressione del **rammarico** per il fatto che le **misure** in materia di **flussi migratori secondari** proposte dalla Commissione europea **non soddisferebbero le aspettative**.

COM(2020)613

Hanno concluso l'esame della proposta di regolamento COM(2020)613 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo: il Consiglio Federale austriaco, il Parlamento croato, la Camera dei deputati e il Senato cechi, il Senato francese, il Bundesrat tedesco, il Parlamento irlandese, l'Assemblea della Repubblica di Lituania, le Cortes Generales di Spagna, e l'Assemblea della Repubblica nazionale ungherese (che, analogamente alla proposta precedente, ha approvato il parere motivato).

COM(2020)611

La proposta modificata di regolamento COM(2020)611 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE è stata esaminata dai seguenti Parlamenti: il Consiglio Federale e il Consiglio nazionale austriaci, il Parlamento croato, entrambi i rami del Parlamento ceco, la Camera dei deputati e il Senato cechi, il Senato francese, il Bundesrat tedesco, il Parlamento irlandese, l'Assemblea della Repubblica di Lituania, il Parlamento portoghese e le Cortes Generales di Spagna, la Camera dei deputati della Romania e l'Assemblea della Repubblica nazionale ungherese.

Con riferimento particolare a tale proposta, il **Senato italiano**, nell'ambito del documento citato, ha ritenuto non conforme al principio di proporzionalità la previsione del requisito della soglia del 20 per cento di riconoscimento della protezione internazionale, al di sotto della quale deve essere attivata la procedura

di frontiera e quindi non può essere dato corso alle procedure di ricollocamento, soprattutto in caso di approdo alle frontiere marittime, poiché la quasi totalità dei migranti marittimi rientra nei criteri di cui all'articolo 40, paragrafo 1, lettere c), f) o i), della proposta COM(2020) 611, e sarebbe quindi sottoposta alla procedura di frontiera, con conseguente esclusione dalle procedure di ricollocamento.

Sulla proposta si ricordano infine il parere motivato approvato dall'Assemblea nazionale ungherese, nonché una serie di documenti adottati da Parlamenti nazionali nell'ambito del dialogo politico (Bundesrat tedesco, Senato e Camera dei deputati cechi, Assemblea nazionale francese, Assemblea della Repubblica portoghese, e le Cortes generales di Spagna).

Si ricorda, in particolare, che il Bundesrat tedesco pur condividendo l'obiettivo di aumentare l'efficacia delle procedure per la concessione o il diniego della protezione internazionale e di armonizzarle tra gli Stati membri, ha espresso contrarietà all'introduzione di una normativa specifica di settore per le procedure giudiziarie di protezione internazionale, ritenuta come una interferenza rispetto alle competenze degli Stati membri. Il Bundesrat ha altresì sottolineato tutta una serie di criticità relativamente alla protezione degli interessi dei minori.

COM(2020)612

L'esame della proposta di regolamento COM(2020)612 è stato concluso dai seguenti Parlamenti nazionali dell'UE: il Parlamento croato, entrambi i rami del Parlamento ceco, il Senato francese, l'Assemblea della Repubblica di Lituania, il Parlamento irlandese, le Cortes Generales di Spagna, e l'Assemblea nazionale dell'Ungheria (che ha altresì adottato in merito un parere motivato).

Al riguardo si segnala, da ultimo che, nel citato documento del 19 gennaio 2021, il Senato della Repubblica italiana ha, tra l'altro, sottolineato che il «pre-ingresso» previsto nelle proposte COM(2020) 611 e 612, si sostanzia in una sorta di **finzione giuridica** – peraltro **incompatibile** con la realtà della gestione delle frontiere marittime – di un « **non ingresso** » nel territorio europeo di migranti irregolari, che rende poi necessaria una serie di accorgimenti in termini di procedure obbligatorie alle frontiere esterne, incluse procedure di pre-ingresso, e apre la strada alla necessità di **centri chiusi** nei Paesi di primo ingresso, che rischiano quindi di essere trasformati in **hotspot per il resto d'Europa**, in un momento in cui le conseguenze socio-economiche della pandemia rappresentano un **preoccupante fattore di spinta** alla **migrazione**. Tali procedure, che potrebbero presentare potenziali **profili di incompatibilità** con la **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, rimarrebbero, poi, del tutto a carico degli Stati di primo approdo, senza alcun meccanismo obbligatorio di condivisione degli oneri, abbandonando del tutto lo « spirito de La Valletta » del settembre 2019, in cui si delineava un sistema di **solidarietà e di quote di ricollocamento** dei migranti che giungono in territorio

europeo attraverso operazioni di soccorso in mare, indipendentemente dal loro status di richiedente asilo.

Nel parere motivato si sottolinea che dal punto di vista giuridico, l'articolo 4, paragrafo 1, della proposta COM(2020)612, secondo cui durante gli accertamenti previsti per lo **screening** le persone controllate non sono autorizzate a entrare nel territorio di uno Stato membro, realizza una sorta di *fictio juris*, in base alla quale si presume che lo straniero, pur fisicamente presente nel territorio nazionale, non sarebbe considerato tale sino al completamento degli accertamenti. In tal senso, si pone il problema della qualifica giuridica del **trattenimento** nei centri deputati allo screening per la durata dello stesso come detenzione o meno. Il documento precisa che, più in generale, con tale sistema, l'accesso al territorio di uno Stato verrebbe svuotato del suo significato più tipico, ovvero di accesso ad un ordinamento e a un sistema di diritti, e di conseguenza a un sistema giurisdizionale per il rispetto di quei diritti; andrebbe peraltro chiarita la definizione di « luoghi ubicati presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze » che sono deputati all'espletamento delle attività di screening, nonché le modalità di trattenimento in essi per cinque giorni, anche con riferimento agli stranieri richiedenti asilo; ancora, l'obbligo di effettuare tale screening pre-ingresso e la previsione di un tempo massimo di dieci giorni possono **comportare problemi di capienza delle strutture attuali**, con ripercussioni organizzative e finanziarie che gravano sugli Stati membri interessati.

LA DISCIPLINA NAZIONALE VIGENTE: ALCUNI ELEMENTI DI SINTESI

Il sistema di accoglienza nell'attuale quadro normativo

Il **sistema di accoglienza dei migranti** nel territorio italiano è disciplinato in via principale dal **decreto legislativo n. 142/2015**, adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE. Successivamente, alcune integrazioni e modifiche sono state apportate dapprima dal D.L. 13/2017, che ha previsto alcuni interventi urgenti in materia di immigrazione, poi dalla L. n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati e dal D.Lgs. n. 220/2017. Nell'attuale legislatura, dapprima il D.L. 113/2018 e successivamente il D.L. 130/2020 hanno introdotto ulteriori significative modifiche.

Nel quadro normativo italiano, il sistema di accoglienza dei migranti si fonda, in primo luogo, sul principio della leale collaborazione, secondo forme apposite di coordinamento nazionale e regionale, basate sul Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza, compresi quelli di individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza.

Le misure di accoglienza dei richiedenti asilo si articolano **in diverse fasi**. La **primissima fase** consiste nel soccorso e prima assistenza, nonché nelle operazioni di identificazione dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco. In base alle modifiche introdotte dal D.L. 130 del 2020 le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei centri governativi e nelle strutture temporanee previste dagli articoli 9 e 11 del decreto accoglienza (si v. infra), mentre le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini irregolarmente giunti nel territorio nazionale si svolgono presso i **c.d. punti di crisi (hotspot)** di cui all'art. 10-ter del TU in materia di immigrazione, allestite nei luoghi dello sbarco. In base agli impegni assunti dallo Stato italiano nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, adottata nel 2015, per consentire le operazioni di prima assistenza, screening sanitario, identificazione e somministrazione di informative in merito alle modalità di richiesta della protezione internazionale o di partecipazione al programma di relocation.

I PUNTI DI CRISI (C.D. HOSPOT)

A partire dalla fine del 2015, il sistema di accoglienza nazionale si è ulteriormente arricchito della previsione dei c.d. *hotspot*, istituiti in seguito agli impegni assunti dallo Stato italiano nell'ambito dell'[Agenda europea sulla migrazione](#), presentata il 13 maggio 2015 dalla Commissione europea, che ha sancito un approccio globale per migliorare la gestione della migrazione in tutti i suoi aspetti, prefigurando, in primo luogo, l'istituzione di un nuovo metodo basato sui punti di crisi (*hotspot*).

Tale approccio consiste nell'**apertura di hotspot collocati nei luoghi dello sbarco** dove effettuare la registrazione e l'identificazione tramite rilievi dattilografici delle persone sbarcate.

Il Governo italiano, il 28 settembre 2015 ha presentato una *roadmap*, recante l'impegno a mettere in atto il nuovo approccio «hotspot», individuando sei porti come sede dei punti di crisi. Per dare una copertura giuridica di tale misure nell'ordinamento interno, l'[art. 17 del decreto-legge n. 13/2017](#) ha introdotto nel TU immigrazione una nuova disposizione in base alla quale lo **straniero rintracciato** in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare **è condotto in appositi "punti di crisi" per le esigenze di soccorso e di prima accoglienza** ([art. 10-ter, D.Lgs. n. 286/1998](#)).

Si prevede, inoltre, che i punti di crisi possono essere allestiti:

- nell'ambito delle strutture istituite ai sensi del decreto-legge n. 451 del 1995, ossia i CDA (centri di accoglienza), istituiti per rispondere alle emergenze degli sbarchi dei profughi provenienti dall'ex Jugoslavia, oppure:

- all'interno delle strutture di prima accoglienza, come disciplinate dal D.Lgs. n. 142 del 2015, che adempiono anche alle esigenze di espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dello straniero.

Presso i punti di crisi il cittadino straniero, oltre alle procedure di accertamento delle condizioni di salute e di prima assistenza, è sottoposto alle procedure di **identificazione**, mediante **operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico**, anche ai fini del rispetto degli articoli 9 e 14 del regolamento Eurodac. Al contempo, lo straniero riceve informazioni sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

Il D.L. n. 113 del 2018 (articolo 3) ha introdotto la possibilità di disporre il **trattenimento dei richiedenti asilo in appositi locali degli hotspot** per il tempo strettamente necessario, e comunque per un periodo massimo di 30 giorni, per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza. Al contempo il medesimo decreto ha disposto l'inserimento (entro l'articolo 7, comma 5, lettera e) del decreto-legge n. 146 del 2013) delle **strutture degli appositi punti di crisi** - individuati dall'articolo 10-ter, comma 1, del Testo unico sull'immigrazione quali centri di prima accoglienza - quali **luogo in cui il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale possa condurre la verifica del rispetto degli adempimenti** connessi a diritti dello straniero.

Secondo i dati resi noti nella *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale*, riferita all'anno 2019 trasmessa a fine dicembre 2020 dal Ministero dell'interno al Parlamento ([Doc. LI, n. 3](#)), risultano attivi quattro *hotspot* ubicati a Lampedusa, Pozzallo, Messina e Taranto.

Nonostante la configurazione giuridica, ad avviso della Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza istituita alla Camera nella XVII legislatura, che ha approvato una *Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri «hotspot»* ([Doc. XXII-bis, n. 8](#)), l'applicazione dell'approccio «hotspot» in Italia presenta numerose **criticità**, a partire dalla insufficiente capacità di accoglienza dei centri rispetto al numero di persone che varcano illegalmente le frontiere nazionali.

L'accoglienza vera e propria si articola a sua volta in **due fasi**: la fase di prima accoglienza per il completamento delle operazioni di identificazione del richiedente

e per la presentazione della domanda di asilo, all'interno dei c.d. centri governativi di prima accoglienza ordinari e straordinari ed una fase di seconda accoglienza e di integrazione, assicurata, a livello territoriale, dai progetti degli enti locali.

Le **attività di c.d. prima accoglienza**, che comprendono l'identificazione dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni negli hotspot), la verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità, sono assicurate dai centri governativi di nuova istituzione, previsti dal decreto legislativo n. 142/2015 sulla base della programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale e interregionali (art. 9) e, in prima applicazione, dai centri di accoglienza già esistenti, come i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i Centri di accoglienza (CDA). L'invio del richiedente in queste strutture è disposto dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

In caso di esaurimento dei posti nei centri governativi, a causa di massicci afflussi di richiedenti, questi possono essere ospitati in strutture diverse dai centri governativi. La natura di queste strutture, denominate CAS (centri di accoglienza straordinaria), è temporanea e l'individuazione viene effettuata dalle Prefetture, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura. I dati degli ultimi anni relativi alle presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza evidenzia come la maggior parte dei rifugiati sia ospitata in strutture provvisorie (c.d. CAS), poiché i servizi convenzionali a livello centrale e locale hanno capienza limitata.

Secondo i dati diffusi nella Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale, riferita all'anno 2019 trasmessa a fine dicembre 2020 dal Ministero dell'interno al Parlamento ([Doc. LI, n. 3](#)), la rete della prima accoglienza è costituita da:

- **9 centri governativi**, che contano la presenza di 2.569 migranti;
- **5.465 strutture** di accoglienza temporanea (**cd. CAS**) dislocate nel territorio, in diminuzione rispetto alle 9.132 strutture del 2017 e alle 8.102 del 2018. Complessivamente tali centri ospitano la maggior parte dei richiedenti asilo, pari a 63.960.

Il D.L. 130 del 2020 (v. anche *infra*) ha ridefinito le condizioni materiali di accoglienza nelle strutture governative di prima accoglienza, stabilendo la necessità di assicurare nei centri adeguati standard igienico-sanitari ed abitativi, secondo criteri e modalità che devono essere stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, nonché individuando la tipologia di prestazioni che devono essere erogate dai centri, che consistono in: prestazioni di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, somministrazione di corsi di lingua italiana e servizi di orientamento legale e al territorio.

La **seconda accoglienza** è garantita dai progetti del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito nel 2002, ridenominato Sistema di

protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) a partire dalla fine del 2018, a seguito delle modifiche previste dall'art. 12 del D.L. 113/2018 e, da ultimo, riformato con il D.L. 130 del 2020 (art. 4, co. 3-4) che ha definito il nuovo "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI).

Gli enti locali aderiscono al sistema su base volontaria e attuano i progetti con il supporto delle realtà del terzo settore. A coordinare il Sistema è il Servizio centrale, attivato dal Ministero dell'interno e affidato con convenzione all'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anici). Il finanziamento dei progetti è a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, nel quale confluiscono sia risorse nazionali, provenienti dallo stato di previsione del Ministero dell'interno (cap. 2352), sia assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati. I progetti della c.d. seconda accoglienza non si limitano ad interventi materiali di base (vitto e alloggio), ma assicurano una serie di attività funzionali alla riconquista dell'autonomia individuale, come l'insegnamento della lingua italiana, la formazione e la qualificazione professionale, l'orientamento legale, l'accesso ai servizi del territorio, l'orientamento e l'inserimento lavorativo, abitativo e sociale, oltre che la tutela psico-socio-sanitaria.

Si ricorda che nell'impianto originario del D.Lgs. 142 del 2015, i servizi della cd. seconda accoglienza erano destinati a coloro che avevano già fatto richiesta della protezione internazionale (e anche coloro ai quali detto status era stato riconosciuto), privi di mezzi sufficienti di sostentamento. Con le novità introdotte dal decreto legge 113 del 2018, era stata modificata la tipologia di beneficiari che accedono al sistema di seconda accoglienza e le modalità di accesso. La riforma riservava i servizi di accoglienza degli enti locali che aderiscono allo SPRAR (ridenominato SIPROIMI) ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, escludendo dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi i richiedenti la protezione internazionale. Potevano inoltre essere accolti nel Sistema i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (protezione sociale e vittime di tratta, violenza domestica e grave sfruttamento lavorativo), per cure mediche, per calamità, per atti di particolare valore civile. All'esito di tale intervento, i richiedenti protezione internazionale, a meno che non ricorrano le condizioni che necessitino il trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), potevano accedere solo alle misure previste nell'ambito dei centri di prima accoglienza. peraltro, in deroga alla normativa in quel momento vigente, con i DD.LL. n. 18 e n. 34 del 2020 sono state disposte alcune misure relative all'accoglienza e alla tutela della salute degli immigrati in considerazione delle esigenze correlate allo stato di **emergenza epidemiologica da Covid-19**.

All'esito delle modifiche introdotte con il **decreto-legge n. 130 del 2020**, l'inserimento nelle strutture di tale circuito viene ampliato, nei limiti dei posti disponibili, oltre che ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ai richiedenti la protezione internazionale, che erano stati esclusi dal D.L. 113 del 2018, nonché ai titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione (qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati) e ai neomaggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo. All'ampliamento dei destinatari corrisponde una diversificazione dei servizi del Sistema, che ora si articola in due livelli di

prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione.

Nell'ambito delle misure di accoglienza, il decreto n. 142/2015 riserva una particolare attenzione ai soggetti "**portatori di esigenze particolari**" (c.d. persone vulnerabili, il cui novero è ampliato rispetto al passato), per i quali sono introdotti specifici accorgimenti nella procedura di accoglienza e di assistenza. Così, nell'ambito dei centri governativi sono attivati servizi speciali di accoglienza, assicurati anche in collaborazione con la ASL competente per territorio, che devono garantire misure assistenziali particolari e un adeguato supporto psicologico. Tra tutte le categorie di vulnerabilità, disposizioni particolari sono riservate all'accoglienza dei **minori stranieri non accompagnati (MSNA)**.

Per quanto riguarda la *governance* dell'accoglienza, nell'ultima Relazione presentata al Parlamento ([DOC LI n. 3](#)) si evidenzia come "si è continuato ad assistere - come già avvenuto nel 2018 - al decremento dei flussi migratori verso il nostro Paese e alla conseguente progressiva diminuzione dei richiedenti asilo ospitati nei centri di accoglienza. Al 31 dicembre 2019 sono sbarcati 11.471 migranti, consolidando il calo sia rispetto al 2018 (- 50,92%), sia rispetto al 2017, con riguardo al quale si registra un decremento pari al 90,39%. In particolare, in campo internazionale, l'Italia ha proseguito il percorso finalizzato al contenimento dei flussi in ingresso e, soprattutto a seguito della **Dichiarazione di Malta del 23 settembre 2019**, che ha determinato la strutturazione della procedura di ricollocazione volontaria dei migranti, è stato possibile registrare un considerevole aumento dei trasferimenti effettuati verso gli Stati membri dichiaratisi disponibili ad accogliere, rispetto al periodo precedente all'approvazione. Sul piano della politica interna, è proseguita l'attività di implementazione dei Centri di permanenza per rimpatrio, volta a fornire un maggiore sostegno alle misure di espulsione e rimpatrio".

In tale Relazione ricorda inoltre come, in attuazione della **c.d. Agenda Juncker**, nel settembre 2015 il Consiglio Europeo ha adottato le Decisioni n.1523 e 1601 per istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, la **c.d. relocation**, operando in **deroga** ai criteri di determinazione dello Stato membro competente a valutare la domanda di protezione internazionale, ai sensi del Regolamento (UE) 604/2013 **cd. Dublino III**. Nel corso del 2018 sono state ricollocate le ultime 1.272 persone ancora in procedura. Nella Relazione si sottolinea tuttavia che "il numero dei trasferimenti, complessivamente al di sotto delle aspettative (12. 740 trasferimenti per quasi 19.000 richiedenti registrati), ha evidenziato le **numerose criticità**, anche in termini di tasso di rinuncia e movimenti secondari verso alcuni Stati membri. Nel 2018 si è sperimentata anche la cd. **Ricollocazione volontaria** a seguito di due sbarchi di metà luglio (nave Monte Sperone) e fine agosto (Nave Diciotti) per un totale di 145 trasferiti. La cd. Ricollocazione volontaria è continuata anche nel corso del 2019; dal 1 gennaio 2019 ad oggi, 18 eventi di sbarco per operazioni SAR hanno coinvolto circa 1900 persone. Gli eventi successivi alla Dichiarazione

di Malta del 23 settembre 2019, sono stati gestiti in maniera maggiormente strutturata, anche in virtù delle Procedure Operative Standard (SOP), codificate grazie alla regia della Commissione Europea - DG Home, con il supporto delle competenti agenzie europee, e condivise tra gli Stati coinvolti. Attraverso tali misure, nel corso del 2019, sono stati ricollocati 478 migranti, di cui 353 dopo la dichiarazione di Malta.

Viene infine ricordata la misura del **Rimpatrio Volontario Assistito (RVA)** quale misura di gestione del fenomeno migratorio, alternativa e complementare al rimpatrio forzato e all'accoglienza del migrante nel Paese di approdo. I programmi di RVA hanno come obiettivo fondamentale quello di assistere, in maniera organizzata, i migranti che, non volendo o non potendo più restare nel territorio del Paese ospitante, intendono, su base volontaria, fare rientro nel proprio Paese di origine.

ESPULSIONE E RIMPATRIO VOLONTARIO ASSISTITO DELLO STRANIERO

Il testo unico sull'immigrazione contempla diversi tipi di **espulsione** del cittadino straniero riconducibili sostanzialmente a due categorie giuridiche: l'espulsione quale **sanzione amministrativa**, comminata, appunto, dall'autorità amministrativa (ministro o prefetto) in caso di violazione delle regole relative all'ingresso e al soggiorno e l'espulsione applicata dal giudice nell'ambito di un procedimento penale (l'espulsione a titolo di **misura di sicurezza** e l'espulsione a titolo di **sanzione sostitutiva o alternativa a sanzione penale**). Esse rispondono a due distinte finalità: la prima punisce coloro che trasgrediscono le procedure fissate per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e costituiscono dunque una sanzione necessaria ai fini del loro rispetto. La seconda riguarda dunque i casi di comportamento delinquenziale dello straniero a prescindere dalla regolarità della sua posizione amministrativa. Tuttavia, alcune forme di espulsione "giudiziaria" possono essere eseguite solo nei confronti degli stranieri passibili di espulsione amministrativa.

L'**art. 13 del testo unico** disciplina l'espulsione amministrativa prevedendo due tipologie distinte di provvedimento: l'espulsione disposta dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato (comma 1); l'espulsione disposta dal Prefetto (comma 2) nei seguenti casi:

- quando lo straniero è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera (immigrato clandestino);
- quando lo straniero si è trattenuto nel territorio dello Stato senza aver chiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, oppure quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o scaduto da più di sessanta giorni e non è stato chiesto il rinnovo (immigrato irregolare);
- quando lo straniero sia un delinquente abituale o sia indiziato di appartenere ad associazioni criminali di tipo mafioso.

L'espulsione amministrativa (sia di iniziativa del Ministro dell'interno, sia quella prefettizia) è disposta con decreto motivato ed è eseguita dal questore (co. 3). Il decreto è immediatamente esecutivo anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato e l'espulsione viene di norma eseguita con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (co. 4).

Qualora lo straniero sia sottoposto a procedimento penale, l'esecuzione del provvedimento di espulsione è eseguita previo nulla osta dell'autorità giudiziaria che può essere negato in presenza di inderogabili esigenze processuali.

L'espulsione è eseguita dal questore attraverso due modalità: con accompagnamento alla frontiera per mezzo della forza pubblica (espulsione forzata) o con intimazione a lasciare volontariamente il territorio nazionale (foglio di via).

L'espulsione con **accompagnamento alla frontiera dalla forza pubblica** è disposta qualora ricorrano una serie di ipotesi tassativamente indicate dalla legge, quali gravi motivi di ordine pubblico, rischio di fuga, presentazione di domanda di permesso di soggiorno infondata o fraudolenta ecc.

Qualora non ricorrano una di queste ipotesi, l'espulsione è disposta con il **foglio di via**. In tal caso lo straniero può chiedere al prefetto, ai fini dell'esecuzione dell'espulsione, la **concessione di un periodo per la partenza volontaria**, anche attraverso programmi di rimpatrio volontario ed assistito. Il prefetto, valutato il singolo caso, con lo stesso provvedimento di espulsione, intima lo straniero a lasciare volontariamente il territorio nazionale, entro un termine compreso tra 7 e 30 giorni. Tale termine può essere prorogato, ove necessario, per un periodo congruo, commisurato alle circostanze specifiche del caso individuale, quali la durata del soggiorno nel territorio nazionale, l'esistenza di minori che frequentano la scuola ovvero di altri legami familiari e sociali, nonché l'ammissione a programmi di rimpatrio volontario ed assistito.

Il **rimpatrio volontario assistito** consiste, dunque, nella possibilità di ritorno offerta ai migranti che non possano o non vogliano restare nel Paese ospitante e che desiderano, in modo volontario e spontaneo, ritornare nel proprio Paese d'origine. L'istituto del rimpatrio volontario assistito è stato introdotto nell'ordinamento italiano dall'**articolo 14-ter** del Testo unico sull'immigrazione, articolo inserito dal decreto-legge n. 89 del 2011 in attuazione della c.d. direttiva rimpatri 2008/115/CE.

Secondo tale disciplina i programmi di rimpatrio sono attuati dal **Ministero dell'interno**, anche in collaborazione con le organizzazioni internazionali o intergovernative esperte nel settore dei rimpatri, con gli enti locali e con associazioni attive nell'assistenza agli immigrati. Le disposizioni sul rimpatrio volontario assistito non si applicano a coloro i quali sono destinatari di un provvedimento di espulsione come sanzione penale o conseguenza di questa, o sono destinatari di un provvedimento di estradizione o di un mandato di arresto europeo o di un mandato di arresto da parte della Corte penale internazionale. Ai sensi dell'articolo 14-ter del testo unico sull'immigrazione, al **finanziamento dei programmi di rimpatrio** volontario assistito si provvede nei limiti: a) delle risorse disponibili del Fondo rimpatri, di cui all'articolo 14-bis, individuate annualmente con decreto del Ministro dell'interno; b) delle risorse disponibili dei fondi europei destinati a tale scopo, secondo le relative modalità di gestione.

Il quadro normativo del rimpatrio volontario e assistito delineato dall'articolo 14-ter aggiuntosi al Testo unico sull'immigrazione, è stato successivamente integrato dal decreto ministeriale 27 ottobre 2011, recante **Linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito** (le quali si applicano ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea e agli apolidi che fanno richiesta di partecipazione ai programmi di rimpatrio volontario e assistito). I programmi di rimpatrio volontario e assistito possono prevedere le seguenti attività: a) divulgazione di informazioni sulla possibilità di usufruire di sostegno al rimpatrio e sulle modalità di partecipazione ai relativi programmi; b) assistenza al cittadino straniero in fase di presentazione della richiesta e di altri

adempimenti necessari per il rimpatrio; c) informazione sui diritti e doveri del cittadino straniero connessi alla partecipazione al programma di rimpatrio; d) organizzazione dei trasferimenti, assistenza del cittadino straniero, con particolare riguardo ai soggetti vulnerabili; e) corresponsione di un contributo economico per le prime esigenze nonché assistenza ed eventuale sostegno del cittadino straniero, al momento dell'arrivo nel Paese di destinazione; f) collaborazione con i Paesi di destinazione del cittadino straniero, al fine di promuovere adeguate condizioni di inserimento.

Come accennato, con l'introduzione di un nuovo art. 14-bis del testo unico in materia di immigrazione è stato istituito, presso il Ministero dell'interno, un **Fondo rimpatri** per finanziare le spese di rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine o di provenienza (art. 1, comma 22, L. 15 luglio 2009, n. 94).

Nella citata Relazione presentata al Parlamento ([DOC LI n. 3](#)) si ricorda come il Ministero dell'Interno abbia avviato programmi di rimpatrio volontario assistito e interventi volti all'informazione sul RVA a partire dal 2009 con il Fondo Europeo per i Rimpatri, realizzando, a conclusione del ciclo di programmazione del predetto Fondo 21 n. 3947 rimpatri volontari assistiti. Successivamente, a seguito della istituzione del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI 2014- 2020), il Ministero dell'interno ha predisposto un Progranuna Nazionale, approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2015)5343 del 3 agosto 201522, articolato in obiettivi strategici.

Le misure normative in materia di immigrazione da ultimo approvate (il decreto-legge n. 130/2020)

Il [decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130](#), convertito – con modificazioni - dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, ha introdotto disposizioni urgenti in materia di immigrazione e di protezione internazionale, anche apportando alcune modifiche ai precedenti decreti-legge n. 113/2018 e 53/2019 (c.d. decreti sicurezza) - intervenuti nel medesimo ambito - approvati all'inizio della legislatura.

Il provvedimento, in primo luogo, interviene sulla disciplina del rilascio del **permesso di soggiorno** (articolo 1, comma 1, lett. a) e b), prevedendo che il rifiuto o revoca del permesso di soggiorno non possono essere adottati quando ricorrano seri motivi derivanti dal rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato ed estende la convertibilità in permessi di soggiorno per motivi di lavoro di diverse tipologie di permessi di soggiorno, tra cui quelli per protezione speciale per calamità, per acquisto della cittadinanza, per assistenza minori.

Sono introdotte anche disposizioni relative ad alcuni permessi speciali di soggiorno previsti dal Testo unico dell'immigrazione: per calamità; per motivi di lavoro del ricercatore; per minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età; per cure mediche (art. comma 1, lett. f)-i).

Si dispone il **divieto di espulsione** in presenza del rischio che lo straniero sia sottoposto a trattamenti inumani o degradanti e se ne vieta l'espulsione anche nei casi di rischio di violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare. In tali casi, si prevede il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale (art. 1, comma 1, lett. e).

Il provvedimento interviene sulla disciplina relativa alla possibilità di limitazione o divieto di **transito e di sosta delle navi mercantili** nel mare territoriale quando ricorrano motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano, limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, le condizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 1982.

La nuova disciplina sostituisce quella introdotta nel TU immigrazione (art. 11) dal decreto-legge n. 53 del 2019 (c.d. decreto sicurezza-bis). Rispetto a tale previsione si dispone in particolare che il provvedimento di limitazione o divieto possa riguardare il transito e la sosta delle navi, senza più fare riferimento all'ingresso delle medesime. Dal divieto sono escluse le operazioni di soccorso.

Nei casi di inosservanza del divieto la pena della multa è da euro 10.000 ad euro 50.000 (che si aggiunge alla reclusione fino a due anni già prevista per le violazioni all'art. 83 Cod. nav.).

Sono contestualmente oggetto di abrogazione le previsioni inserite dal predetto decreto-legge 53 del 2019 agli articoli 11 e 12 del TU immigrazione che prevedevano, in particolare, una sanzione amministrativa da 150.000 euro a 1.000.000 euro, la responsabilità solidale dell'armatore con il comandante e la confisca obbligatoria della nave utilizzata nel caso di violazione del provvedimento di divieto o limitazione di ingresso, transito o sosta delle navi.

In caso di violazione del divieto, si richiama la disciplina vigente del Codice della navigazione, che prevede la reclusione fino a due anni e una multa da 10.000 a 50.000 euro. Sono pertanto eliminate le sanzioni amministrative introdotte in precedenza (art. 1, comma 1 lett. c) e d) e comma 2).

Nel corso dell'esame alla Camera, è stata introdotta la possibilità di assegnare i beni sequestrati nel corso di operazioni di contrasto all'immigrazione clandestina anche agli enti del terzo settore (art. 1-bis).

Un gruppo di disposizioni interviene sulla **procedura di esame delle domande di protezione internazionale**, sulla relativa decisione e sulle procedure di impugnazione, attraverso alcune modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Viene in particolare modificata la procedura di esame prioritario e di esame accelerato delle domande di riconoscimento della protezione internazionale, prevedendo, tra l'altro, che le domande presentate da richiedenti per i quali è stato disposto il trattenimento in uno hotspot o in un centro di permanenza per i rimpatri e delle domande presentate da cittadini provenienti da un Paese di origine sicuro, fermo restando l'esame con procedura accelerata, non siano più esaminate in via prioritaria. Inoltre, rientrano nella procedura accelerata le domande presentate da persona sottoposta a procedimento penale, o condannato con sentenza anche non definitiva, per gravi reati. I minori stranieri non accompagnati e i richiedenti portatori di esigenze particolari (quali minori, disabili, anziani) sono esclusi dall'applicazione della procedura accelerata delle domande.

Nel contempo si prevede che non si applica ai richiedenti portatori di esigenze particolari la disciplina in materia di domande manifestatamente infondate.

In caso di domanda di asilo reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, questa non viene più considerata automaticamente inammissibile ma è comunque esaminata dalla commissione territoriale entro tre giorni.

Per un approfondimento delle misure relative alla procedura di esame si veda anche la [documentazione depositata](#) dal prefetto Sarti, Presoidente della Commissione nazionale, svolta presso la I Commissione della Camera il 6 novembre 2020.

Con il decreto-legge n. 130/2020 è inoltre portata da uno a due anni la durata del permesso di soggiorno per protezione speciale rilasciato, a determinate condizioni, a coloro cui è stata respinta la domanda di protezione internazionale.

Infine, si interviene sulla disciplina delle controversie sulle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, ed in particolare sulle ipotesi di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento.

Diverse disposizioni intervengono sul trattenimento del cittadino straniero nei **centri di permanenza per i rimpatri** (articolo 3), tra queste si ricordano:

- la riduzione dei termini massimi di trattenimento da 180 a 90 giorni, prorogabili di ulteriori 30 giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri;
- la previsione che il trattenimento deve essere disposto con priorità nei confronti degli stranieri che siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica; siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per gravi reati; siano cittadini o provengano da Paesi terzi con i quali risultino vigenti accordi in materia di cooperazione o altre intese in materia di rimpatri;
- l'estensione dei casi di trattenimento del richiedente protezione internazionale limitatamente alla verifica della disponibilità di posti nei centri;
- l'introduzione della possibilità, per lo straniero in condizioni di trattenimento di rivolgere istanze o reclami al Garante nazionale ed ai garanti regionali e locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e, per il Garante nazionale, di formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata.

Inoltre, si prevede l'applicazione dell'istituto dell'arresto in flagranza differita ai reati commessi in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di permanenza per il rimpatrio o delle strutture di primo soccorso e accoglienza (articolo 6).

Si prevede **l'iscrizione nell'anagrafe** della popolazione residente del richiedente protezione internazionale al quale sia stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo o la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale. Ai richiedenti protezione internazionale che abbiano ottenuto l'iscrizione anagrafica è rilasciata una carta d'identità, di validità triennale, limitata al territorio nazionale (art. 3, comma 2, lett. a)

Viene riformato, come ricordato, il **sistema di accoglienza** dei richiedenti asilo e dei rifugiati con l'introduzione del nuovo Sistema di accoglienza e integrazione

(SAI) che prende il posto del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI, in precedenza SPRAR). L'inserimento nelle strutture del nuovo circuito viene ampliato, nei limiti dei posti disponibili, oltre che ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ai richiedenti la protezione internazionale, che ne erano stati esclusi dal D.L. 113 del 2018, nonché ai titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione e ai neomaggiorenni affidati ai servizi sociali. Il SAI si articola in due livelli di prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione. Si prevede l'obbligo in capo al prefetto, prima di inviare il richiedente nei centri di prima accoglienza, di informare il sindaco del comune nel cui territorio è situato il centro e viene implementato l'impiego dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale in attività di utilità sociali (art. 4, commi 1-4).

Si prevede infine che per i beneficiari di misure di accoglienza accolti nel SAI sono avviati **progetti di integrazione** a cura delle amministrazioni competenti.