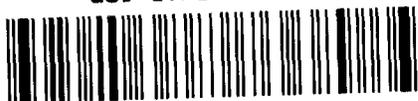




PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
SERVIZIO INFORMATIVE PARLAMENTARI E CORTE DI GIUSTIZIA UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0011509 P-4.22.25
del 17/12/2020



31102371

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e, p.c. Ai Nuclei di valutazione degli atti UE di

Ministero dell'Interno

Ministero degli Affari esteri
e della cooperazione internazionale

Ministero della Giustizia

Ministero dell'Economia e delle finanze

OGGETTO: 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 final

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione, redatta ai sensi del comma 4 del medesimo art. 6, elaborata dal Ministero dell'Interno, in merito ai progetti di atti legislativi dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
Daria Provvidenza Petralia



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N.5004/A2020-002520/Uff. IX
Allegati 1

Roma, data del protocollo

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
- Dipartimento Politiche Europee
(rif. nota n. DPE 9896 P del 6 novembre 2020)

E, p.c.:

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Nucleo di Valutazione degli Atti UE
nucleovalutazioneu.legislativo@giustizia.it

AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
Nucleo di Valutazione degli Atti UE
dgue.segreteria@esteri.it

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
legislativo.finanze@mef.gov.it

R O M A

OGGETTO: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo asilo e migrazione]

Codice Consiglio: 11213/20
Codice interistituzionale: 2020/0279
Codice Commissione: COM (2020) 610

Di seguito alla precorsa corrispondenza, si trasmette la versione integrale della tabella di corrispondenza relativa alla proposta di Regolamento in oggetto, che sostituisce quella inviata ieri, 16 dicembre, in allegato alla relazione per l'informativa qualificata al Parlamento.

p. IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Riccardo Carpino



Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

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]

- **Codice della proposta:** COM(2020) 610 del 23/09/2020
- **Codice interistituzionale:** 2020/0279 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Interno

Premessa: finalità e contesto

La proposta di Regolamento delinea un quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione a livello dell'Unione Europea e rappresenta il contributo chiave all'approccio globale promosso nell'ambito del pacchetto del Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo presentato a settembre 2020 dalla Commissione Europea.

Oltre alla proposta in esame, infatti, la Commissione Europea ha presentato una proposta di Regolamento che introduce accertamenti pre-ingresso (pre-screening procedure), una proposta di Regolamento relativa alle procedure di asilo, una proposta di modifica della proposta di rifusione del Regolamento Eurodac del 2016 e una proposta di Regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore.

Detta proposta abroga e sostituisce il Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) e ne amplia il campo di applicazione, con l'istituzione di un meccanismo di solidarietà atto a garantire il corretto funzionamento del sistema migratorio, nonché i meccanismi più efficienti per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale.

Tuttavia, anche se il regolamento Dublino scompare formalmente, la sua ombra, il sistema Dublino, rimane nella sostanza. Le regole sulla determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale rimangono nel nuovo regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo, che mantiene l'impianto della proposta di revisione del 2016 senza, tuttavia, tenere in considerazione la risoluzione del Parlamento europeo del 16 novembre 2017, dove l'ingresso in qualsiasi Stato membro era considerato ingresso nella terra dell'Unione ed erano applicati criteri innovativi, prescindendo da quello dello Stato di primo ingresso, per l'individuazione dello Stato competente.

Gli unici elementi di novità sono sostanzialmente rappresentati dall'ampliamento del concetto di famiglia, con l'inclusione di fratelli e sorelle e dei legami di parentela formati dopo la partenza

dal Paese di origine ma prima dell'arrivo nel territorio dello Stato membro, e viene aggiunto un nuovo criterio relativo al possesso di un diploma rilasciato da un istituto di istruzione stabilito in uno Stato membro, affinché il richiedente possa far esaminare la sua domanda da uno Stato membro in cui ha legami significativi (quest'ultimo criterio davvero poco rilevante rispetto ai flussi che interessano il nostro Paese).

La proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione ha le seguenti finalità:

- istituire un quadro comune che contribuisca all'approccio globale alla gestione dell'asilo e della migrazione sulla base dei principi dell'elaborazione integrata delle politiche, della solidarietà e dell'equa ripartizione delle responsabilità;*
- garantire la condivisione delle responsabilità attraverso un nuovo meccanismo di solidarietà, che prevede diverse misure tra le quali gli Stati membri possono optare per fornire il loro contributo. Tale approccio comprende anche un processo specifico di solidarietà da applicare agli arrivi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (SAR);*
- rendere più efficiente il sistema di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di Paese terzo o un apolide;*
- scoraggiare ed impedire gli spostamenti non autorizzati di cittadini di Paesi terzi tra i diversi Stati membri.*

Il progetto normativo della Commissione resta, comunque, come detto, ancorato al criterio del primo ingresso per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale.

Per quanto riguarda il nuovo meccanismo di solidarietà, i contributi a favore di uno Stato membro soggetto a pressioni migratorie o a sbarchi per operazioni di salvataggio in mare (Search And Rescue) assumono le seguenti forme:

- a) ricollocazione di richiedenti che non sono sottoposti alla procedura di frontiera per l'esame di una domanda di protezione internazionale;*
- 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 da meno di tre anni;*
- d) misure di rafforzamento delle capacità in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio, sostegno operativo e cooperazione con i Paesi terzi.*

Tali misure sono contestualizzate dalla relazione annuale sulla gestione della migrazione (Migration Management Report) a cura della Commissione europea, che comprende una proiezione a breve termine dell'evoluzione della situazione migratoria.

Il nuovo meccanismo di solidarietà, nelle intenzioni del legislatore unionale, dovrebbe avere la giusta flessibilità per poter essere adattato alle diverse situazioni determinate dalle molteplici sfide migratorie cui devono far fronte gli SM, stabilendo varie misure di solidarietà tra le quali gli Stati Membri hanno la possibilità di scegliere la tipologia di contributo da fornire.

Il nuovo approccio solidale dovrebbe garantire un sostegno continuo e diversificato agli SM sotto pressione o a rischio di pressione e, a tale scopo, comprende procedure specifiche per affrontare la peculiarità degli eventi di sbarco a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare.

Inoltre, con l'inedita previsione dei "rimpatri sponsorizzati", gli SM sponsor si impegnerebbero a rimpatriare i migranti irregolari per conto di uno SM sotto pressione migratoria, svolgendo tutte le attività necessarie a tal fine, direttamente dal territorio dello SM beneficiario (ad esempio, consulenza in materia di rimpatrio, dialogo politico con i paesi terzi, sostegno al rimpatrio

volontario assistito e alla reintegrazione).

Tali attività si dovrebbero aggiungere a quelle svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in virtù del suo mandato.

Tuttavia, nel caso in cui il rimpatrio non venga effettuato entro 8 mesi, i migranti irregolari sarebbero trasferiti nel territorio dello SM sponsor per proseguire le operazioni inerenti il rimpatrio.

Infine, la proposta di regolamento propone di introdurre una modifica alla Direttiva 109/2003 in favore dei migranti beneficiari della protezione internazionale, prevedendo la riduzione a tre anni del requisito del periodo di soggiorno legale, nel territorio degli SM, ai fini del conferimento dello status di lungo soggiorno.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

Il Titolo V del TFUE sullo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia riconosce all'Unione Europea la competenza a disciplinare le condizioni di ingresso, soggiorno e circolazione dei cittadini di Paesi terzi sul territorio degli Stati membri.

La base giuridica è correttamente individuata negli articoli 78 e 79 del TFUE; in particolare:

- l'articolo 78, paragrafo 2, lettera e) consente al Parlamento europeo e al Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, di adottare misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;*
- l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c) consente al Parlamento europeo e al Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, di adottare misure nei settori dell'immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio.*

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Si condivide la scelta del Regolamento, quale atto giuridico di garanzia dell'uniformità di applicazione in tutti gli SM delle norme in essa contenute, con particolare riferimento all'applicazione di un meccanismo di solidarietà finalizzato all'equa ripartizione delle responsabilità fra gli SM nella gestione delle situazioni di crisi provocate da afflussi massicci di stranieri.

Le procedure di asilo e di rimpatrio, infatti, dovrebbero essere disciplinate dalle stesse regole in tutta l'Unione, soprattutto in circostanze emergenziali ed imprevedibili quali quelle sopra configurate, in cui uno SM non può essere lasciato ad agire da solo, ma necessita del sostegno degli altri SM.

Tuttavia, dall'analisi del testo normativo non si riscontra un approccio equo ed equilibrato nella distribuzione degli oneri che dovrebbero essere, invece, obbligatoriamente assegnati ad ogni SM, con norme il più possibile cogenti e che non lascino troppo margine alla volontarietà degli SM

o alla loro possibilità di scelta tra molteplici opzioni.

Pertanto, si ritiene che la presente proposta **non** sia da considerarsi conforme al principio di sussidiarietà a causa della manifesta asimmetria rilevata tra le misure di solidarietà predisposte per gli SM interni al territorio Schengen, gravati unicamente dalla gestione dei temuti movimenti secondari, e le misure di responsabilità poste a carico, esclusivamente, degli SM di primo ingresso.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

Si ritiene che la proposta **non** rispetti il principio di proporzionalità in quanto, per le ragioni esposte nel riquadro precedente, 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 SM “contributori” nei confronti di altri SM “beneficiari”, esposti continuamente a eventi di sbarchi e arrivi illegali di cittadini extracomunitari.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

Della presente proposta si apprezza, sicuramente, lo sforzo profuso dal legislatore unionale al fine di affrontare, con una visione sempre più olistica, le problematiche in materia migratoria che, per ragioni puramente geografiche, riguardano alcuni SM più di altri, soprattutto per quel che riguarda l'individuazione dello SM competente a esaminare le richieste di asilo.

L'intero pacchetto legislativo, tuttavia, presenta un forte squilibrio tra responsabilità e solidarietà. Infatti, mentre la responsabilità risulta chiaramente rafforzata e delineata (nuove procedure certe di gestione delle frontiere esterne dell'Unione Europea, che comporterebbero oneri amministrativi maggiori per i Paesi di primo ingresso dalle procedure di pre-screening), i nuovi meccanismi di solidarietà appaiono 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.

Con particolare riguardo alla proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, la manifesta asimmetria tra le misure di solidarietà e quelle di responsabilità si evidenzia, soprattutto, riguardo alle ricollocazioni che 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, in base ai criteri configurati nell'art. 40, par. 1, lett. c), f) o i) del COM 611/20, dovrebbe essere sottoposta a procedura di frontiera, che costituisce la gran massa degli irregolari e degli sbarcati. Infatti, applicando le nuove regole che prevedono l'obbligo della procedura di frontiera per le nazionalità con tassi di riconoscimento della protezione internazionale inferiori al 20%, la quasi totalità delle domande di asilo dovrebbe essere esaminata in procedura di frontiera (nel 2019, le prime tre nazionalità di richiedenti asilo sono risultate Pakistan, Nigeria e Bangladesh, nessuna delle quali supera il 20% di accoglimento della domanda di protezione internazionale).

Inoltre, mentre si prevede che le ricollocazioni siano disposte con strumenti giuridici temporanei (atti di esecuzione) della durata di un anno, non è contemplato un sistema sanzionatorio per penalizzare gli SM inadempienti.

Nel ribadire la contrarietà al criterio di primo ingresso, cui la proposta di regolamento resta ancorata, si sottolinea anche lo sbilanciamento in favore degli altri SM, 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).

Infine, anche 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 che continui a rimanere sul territorio del Paese di primo ingresso fino al rimpatrio. Inoltre, tale misura per essere efficace presupporrebbe degli accordi di riammissione con i principali Paesi africani, al momento carenti.

Ciò posto, non si può non prendere atto della effettiva soluzione di continuità del processo di confronto e collaborazione tra vari SM avviato con l'accordo della Valletta, sottoscritto tra Italia, Francia, Germania e Malta, il 23 settembre del 2019, la cui evoluzione avrebbe potuto sostanziare l'elaborazione di un nuovo meccanismo di solidarietà tra SM che sancisse l'obbligo della ricollocazione di tutti i migranti sbarcati a seguito di operazioni SAR.

Nel corso dei lavori negoziali, l'Italia sta evidenziando il palese arretramento del sistema d'asilo proposto con il COM 610/20 rispetto alle novità contenute nel documento firmato a La Valletta così legato al riconoscimento della specificità dello status giuridico dei migranti salvati in mare che, tecnicamente, quando salvati in acque internazionali non possono essere ipso facto assimilati a quanti attraversano in maniera irregolare la frontiera esterna dell'Unione europea, creando le condizioni per lo sviluppo di un quadro normativo che avesse riconosciuto tale specificità, responsabilizzando per conseguenza tutti gli Stati membri ad affrontare i relativi oneri.

Con riferimento, poi, alla parte IV (Solidarietà) del COM in analisi, si rileva un'eccessiva burocratizzazione e una natura vaga e indeterminata della solidarietà, a fronte di formule chiare, definite e certe per le procedure alle frontiere esterne, che pervade tutti gli articoli dedicati a tali misure, tanto da renderle inefficaci e inadeguate per disciplinare situazioni emergenziali e non sempre prevedibili, quali quelle che si verificano in occasione degli sbarchi a seguito di operazioni SAR.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Un quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione a livello europeo in grado di garantire l'attuazione del principio della solidarietà e una più equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri è certamente nell'interesse nazionale. In tale ottica, appare però indispensabile mantenere ferma la cd. "logica di pacchetto" nell'adozione dei provvedimenti legislativi, in ragione dei collegamenti operativi tra i vari testi, a garanzia di un equilibrio sostanziale tra responsabilità e solidarietà. In questo senso, occorre rivedere sia la formulazione del nuovo meccanismo di ricollocazione che i criteri per la determinazione dello Stato membro responsabile, superando definitivamente il principio del Paese di primo ingresso, operativo de facto solo nei confronti di Paesi che abbiano una frontiera esterna, sottolineando peraltro la sostanziale differenza tra frontiere terrestri e marittime.

Inoltre, nel corso dei lavori negoziali in corso nei consessi europei, l'Italia - unitamente agli altri quattro Paesi con frontiere marittime, Spagna, Grecia, Malta e Cipro - ha manifestato molti dubbi sulla praticabilità delle misure di solidarietà da adottare in nome del principio della responsabilità condivisa, soprattutto relativamente alla sponsorizzazione dei rimpatri. Tale giudizio nasce dalla consapevolezza che la gestione a distanza di tutte le attività correlate alla esecuzione dei rimpatri, entro una scadenza temporale stabilita a livello unionale, quale quella degli otto mesi, produrrebbe solo un aggravio di adempimenti per lo SM beneficiario della sponsorizzazione.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Secondo la Tabella di marcia della Commissione Europea per l'attuazione del Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare il Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione nel secondo trimestre del 2021, contestualmente al Regolamento che introduce gli accertamenti pre-ingresso e al Regolamento riveduto sulle procedure di asilo (APR).

La cd. "logica di pacchetto" è da tempo difesa e sostenuta dall'Italia nelle diverse sedi di negoziazione ed è da ritenersi, pertanto, un approccio irrinunciabile nel contesto di una revisione organica e coerente della normativa europea di settore.

I principali elementi di criticità della proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione scaturiscono dal forte squilibrio esistente tra regole sulla responsabilità certe e immediatamente applicabili e norme sulla solidarietà complesse e farraginose. La strategia negoziale non può pertanto prescindere dall'obiettivo di un maggiore equilibrio tra queste due componenti. In particolare, si segnala la necessità di prevedere una quota significativa di ricollocazione obbligatoria, almeno per i casi di sbarchi a seguito di operazioni SAR. Tale ricollocazione, inoltre, 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. Appare, infatti, inaccettabile la percentuale del 20% di riconoscimento della protezione internazionale quale soglia per la ricollocazione a seguito di operazioni SAR.

Nell'ambito del negoziato è dunque fondamentale mantenere una visione complessiva, affrontando il tema dei movimenti secondari in collegamento con una migliore gestione di quelli primari (prevenzione arrivi irregolari e rimpatri europei), definendo meglio i criteri per la determinazione della responsabilità e introducendo procedure che non aggravino ulteriormente gli oneri per i Paesi di primo ingresso, e in particolare di quelli con frontiere marittime.

Inoltre, nel corso dei lavori negoziali, il fronte dei cinque SM con frontiere esterne Schengen, Italia, Spagna, Grecia, Malta e Cipro, ha sempre manifestato una posizione di grande scetticismo nei confronti delle misure di solidarietà per i rimpatri, proposte nel Patto migrazione e asilo, sostenendo, invece, la ferma convinzione dell'efficacia che, in tal senso, potrebbe avere l'investimento di risorse finanziarie, umane e tecnologiche, in tutte le attività correlate alla dimensione esterna delle policy sull'immigrazione.

A questo riguardo, si segnala il recente "Non Paper" congiunto dei Capi di Governo di Italia, Spagna, Grecia e Malta" sul Patto migrazione e asilo, trasmesso alla Cancelliera Merkel, al Presidente del Consiglio europeo Michel e alla Presidente della Commissione Von Der Leyen, con cui tali Paesi affermano che la dimensione esterna è un elemento chiave del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo ai fini dell'intensificazione e l'efficacia delle attività di rimpatrio e, come tale deve andare di pari passo con tutte le altre proposte della Commissione.

L'approccio alle relazioni con i Paesi terzi deve essere reso più chiaro, così come gli strumenti finanziari intesi a sostenere questo sforzo.

La promozione degli accordi con i Paesi terzi deve essere rafforzata immediatamente e messa in pratica senza ulteriori ritardi.

Si dovrebbe investire maggiormente nelle relazioni politiche con i partner dei Paesi terzi, in particolare con i nostri paesi vicini meridionali. Ciò significa, in primo luogo, costruire relazioni basate sulla fiducia e sulla parità attraverso contatti frequenti a livello politico, e poi, una volta consolidate tali relazioni nell'area della migrazione, forgiare strumenti politici con fondi destinati ad azioni in quei paesi.

A tale proposito si evidenzia l'importanza del dettato dell'art. 7, laddove introduce un meccanismo di valutazione del livello di cooperazione dei Paesi terzi in materia di rimpatrio,

basato sull'art. 25bis del Codice Visti, in cui è prevista anche la possibilità per la Commissione di presentare una relazione che individui le eventuali misure da adottare, senza pregiudizio rispetto a quanto previsto dal paragrafo 5 della medesima norma unionale, ai fini del miglioramento della cooperazione di un Paese terzo poco collaborativo.

I paesi terzi, invece, che si dimostrino disponibili al dialogo, devono essere sostenuti nella gestione della loro migrazione, con le necessarie misure di rafforzamento delle capacità, comprese le attrezzature, in modo che possano migliorare la loro capacità di contenimento dei flussi di migrazione irregolare.

A tal fine, si dovrebbe poter avere un maggiore controllo sui fondi per la cooperazione in materia di migrazione affinché questi siano gestiti con la stessa flessibilità, reattività e attenzione adottate per la gestione del Fondo fiduciario per l'Africa. Inoltre, la programmazione e l'erogazione dei fondi effettuati all'interno di un quadro legale stabile, inclusa una costante attenzione ai risultati, faciliterebbero il coinvolgimento a lungo termine dei partner della migrazione.

Pertanto, si ribadisce che il meccanismo dei "rimpatri sponsorizzati", secondo la posizione espressa dall'Italia, non consente di alleviare l'onere che incombe sui Paesi di primo ingresso. Una vera politica dei rimpatri richiede, necessariamente, la costruzione di partnership con i Paesi terzi di origine e di transito delle migrazioni, che siano stabili, eque, multidisciplinari e mutualmente vantaggiose.

A tale proposito, da parte italiana, è stata suggerita la predisposizione di uno schema standard di accordo, sul modello dei "mini compact", e l'individuazione di aree di intervento prioritarie per la politica migratoria europea, che dovrebbero essere riconosciute come tali dal Patto, come la Libia e la Tunisia, nonché in generale il Sahel, il Niger, l'Algeria ed il Corno d'Africa.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La Commissione Europea ha stimato che l'importo totale delle risorse finanziarie necessarie a sostenere l'applicazione della proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione ammonta a 1 113 500 milioni di EUR per il periodo 2021-2027. Tale somma coprirebbe i costi operativi, compresi i costi di trasferimenti e ricollocazioni.

Ai sensi della proposta di Regolamento, lo Stato membro in cui sono ricollocati richiedenti asilo, migranti irregolari o beneficiari di protezione internazionale ha diritto a ricevere un contributo dell'Unione pari a 10 000 EUR per ogni persona ricollocata. Se la persona ricollocata è un minore non accompagnato, il contributo dell'UE ammonta a 12 000 EUR. Anche i costi di trasferimento connessi alle normali procedure di trasferimento (richieste di presa in carico e notifiche di ripresa in carico) saranno sostenuti dall'UE, e lo Stato membro che effettua il trasferimento verso lo Stato membro competente ha diritto a ricevere un contributo dell'Unione pari a 500 EUR per ogni persona trasferita.

Nel caso in cui gli stanziamenti previsti per il periodo 2021-2027 non saranno interamente utilizzati per l'attuazione del nuovo sistema, gli importi rimanenti saranno riassegnati ad altre azioni nell'ambito del Fondo Asilo e migrazione (AMF).

Si ritiene, tuttavia, opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta di Regolamento introdurrebbe un nuovo quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione che in termini di effetti sull'ordinamento nazionale andrebbe valutato in base ai futuri sviluppi negoziali e all'adozione delle proposte legislative correlate, con particolare riferimento alla proposta di Regolamento riveduta sulle procedure di asilo (APR) e alla proposta di Regolamento che introduce accertamenti pre-ingresso (pre-screening procedure).

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi alla proposta di Regolamento e alle proposte legislative ad essa correlate. Secondo l'attuale formulazione delle proposte legislative, bisognerebbe ripensare l'organizzazione amministrativa complessiva, soprattutto in termini di incremento di risorse umane dedicate e di tipologia di centri di accoglienza. Infatti, in caso di flussi migratori come quelli degli ultimi mesi (in piena crisi epidemiologica), l'Italia si troverebbe sicuramente a gestire con procedura di frontiera migliaia di migranti per un periodo che sommando tutte le procedure (screening, asilo ed eventuale rimpatrio) potrebbe arrivare a superare i dieci mesi, generando una situazione di affollamento non sostenibile nei centri prossimi alla frontiera marittima e in particolare in Sicilia.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Non sono al momento individuabili effetti della proposta di Regolamento sulle attività di cittadini ed imprese.

TABELLA DI CONCORDANZA

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 610 2020

TESTO PROPOSTA	NORMATIVA NAZIONALE	OSSERVAZIONI
<p>Articolo 34 Trattenimento</p>	<p>Sul trattenimento:</p> <p>D. Lgs. 286/98 (TUI):</p> <p>Art. 10 ter Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare)</p> <p>Art. 14 Esecuzione dell'espulsione</p> <p>D. Lgs. 142/15 Art. 6 Trattenimento</p>	<p>Riguardo la formulazione del paragrafo 4 del presente articolo, si ritiene che la stessa, in sede negoziale, debba essere contrastata in quanto, ai sensi della normativa vigente, per disporre qualsiasi forma di trattenimento è indispensabile l'emanazione di un provvedimento autorizzatorio da parte dell'Autorità amministrativa ed un successivo provvedimento di convalida, a cura dell'A.G competente, in ossequio ai principi costituzionali.</p> <p>Si considera, tuttavia, necessario fornire un fondamento giuridico a livello unionale al <i>trattenimento degli stranieri ai fini del loro trasferimento per la presa in carico da parte dello SM competente.</i></p>

<p>Articolo 50 Valutazione della pressione migratoria</p>	<p>D. Lgs. 286/98 (TUI)</p> <p>Art. 10, c. 1 Respingimento</p>	<p>L'istituendo meccanismo di <i>valutazione della pressione migratoria</i>, previsto all'art. 50 della presente proposta, si ritiene possa rappresentare un approccio corretto alla ponderazione dei diversi tipi di pressione migratoria a cui sono sottoposti i vari SM, da basare su indicatori e evidenze statistiche che siano in grado di rilevare l'effettiva portata degli eventi migratori. A tale proposito, nel rilevare che, tra le informazioni che la Commissione dovrebbe prendere in considerazione, vi sono quelle che riguardano il numero di decisioni di rimpatrio adottate conformemente alla direttiva 2008/115/CE, nonché quelle che attengono al numero di stranieri effettivamente rimpatriati, si reputa fondamentale verificare se tali dati possano ricomprendere anche i provvedimenti di respingimento, esclusi dall'applicazione della medesima direttiva e previsti, in conformità all'art. 14 del Regolamento (UE) 2016/399, dall'art. 10 del TUI. Atteso, infatti, che l'impianto del nuovo Patto migrazione e asilo, risulta fondato sul principio del trattenimento in frontiera degli stranieri che vogliono accedere irregolarmente nel territorio dello Stato di primo accesso e, per tutto il tempo delle procedure di cui sono destinatari, ivi permangono, senza poter entrare nel territorio nazionale, il provvedimento di respingimento potrebbe essere, sulla base del nostro attuale quadro giuridico, quello più idoneo da adottare. In ragione di ciò, si considera che l'eventuale esclusione dei dati relativi a operazioni di respingimento dal conteggio utile per la valutazione della pressione migratoria,</p>
---	---	---

		potrebbe determinare un effetto fuorviante per la conoscenza dell'effettivo impatto che gli eventi migratori, soprattutto a seguito di sbarchi, producono sull'Italia.
Articolo 55 Sponsorizzazione dei rimpatri	D. Lgs. 286/98 (TUI) Art. 14, c. 5 Esecuzione dell'espulsione	<p>Si ritiene che la gestione a distanza di tutte le attività correlate alla realizzazione dei rimpatri, entro una scadenza temporale stabilita a livello unionale, quale quella degli otto mesi, produrrebbe solo un aggravio di adempimenti per lo SM beneficiario della sponsorizzazione, che resta l'unico responsabile degli obblighi previsti dalla direttiva rimpatri, compreso quello di evitare il rischio di fuga dello straniero. Invero, la norma in analisi, non prevede, espressamente, un passaggio di tale responsabilità allo SM <i>sponsor</i>, 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.</p> <p>Appare, pertanto, importante valutare il significativo impatto, non soltanto sulla base del quadro normativo nazionale, del protrarsi della responsabilità dello SM 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 SM di primo ingresso di non fare entrare gli stranieri irregolari nel territorio nazionale prima di aver espletato tutte le procedure di cui sono destinatari.</p>

<p>Articolo 71 Modifiche della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo</p>	<p>D. Lgs. 286/98 (TUI)</p> <p>Art. 9 Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo</p>	<p>Si ritiene che la previsione di cui al presente articolo, configuri una chiara disparità di trattamento nei confronti degli stranieri non beneficiari di protezione, ma comunque residenti legalmente nel territorio nazionale, per i quali è previsto il termine quinquennale per ottenere il rilascio del <i>permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo</i>.</p> <p>Pertanto, si ritiene di dover fornire parere contrario al testo proposto, anche al fine di evitare che il trattamento più favorevole ipotizzato per i beneficiari di protezione internazionale possa diventare un <i>pull factor</i> verso canali di immigrazione illegale, a discapito delle procedure legali.</p> <p>Si deve tenere in considerazione, altresì, l'impatto economico che potrebbe derivare dai benefici di ordine economico – sociale, cui avrebbero diritto i titolari del citato titolo di soggiorno (art. 9, c. 12, del TUI).</p>
<p>Art. 72, commi 1 e 2 Modifiche del regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]</p>	<p>N/A</p>	<p>Trattandosi di una modifica a una nuova proposta di Regolamento non vi sarebbero necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria.</p>
<p>Art. 73 Abrogazione</p>	<p>N/A</p>	<p>Trattandosi di abrogazione del Regolamento (UE) n. 604/2013 prevista da una nuova proposta di Regolamento non vi sarebbero necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria. Si osserva tuttavia che, ferma restando l'immediata efficacia delle norme</p>

		<p>regolamentari, ai fini di un'effettiva armonizzazione della disciplina, potrebbero essere necessarie iniziative del legislatore nazionale al fine di aggiornare le norme contenute nel D.lgs. 25 Luglio 1998, n.286 e successive modifiche.</p> <p>Da verificare la necessità di adeguare il meccanismo attuale relativo alla disciplina del contenzioso</p>
--	--	---