



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 58

IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

In occasione del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) che si è tenuto, in videoconferenza, nelle giornate dell'8 e 9 ottobre 2020, i ministri dell'Interno hanno tenuto una prima discussione sulle recenti proposte della Commissione europea relative al Patto sulla migrazione e l'asilo e, secondo quanto riportato sul sito del Consiglio, hanno ampiamente condiviso l'approccio della Presidenza tedesca, convenendo di portare avanti in modo graduale la riforma.

*In particolare, la **Presidenza tedesca** ha dichiarato che terrà dibattiti orientativi su tre aspetti chiave e correlati delle misure proposte:*

- le procedure di ingresso nell'Unione europea;*
- la prevenzione degli abusi del sistema di asilo (in particolare per quanto riguarda i movimenti secondari);*
- la solidarietà.*

*L'obiettivo è quello di raggiungere un **accordo politico entro la fine dell'anno.***

*La Presidenza ha inoltre espresso l'intenzione di proseguire i lavori sulla messa a punto dei principali fascicoli legislativi per i quali una rapida finalizzazione sembra possibile, ossia il **regolamento Eurodac** e il **regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.***

*Anche la Commissaria per gli Affari interni, **Ylva Johansson**, ha dichiarato di aver trovato la discussione "incoraggiante". Per quanto concerne tuttavia la possibilità di raggiungere un accordo politico entro dicembre, ha affermato di non ritenerla realistica, e che le proposte contenute nel Patto sulla migrazione e l'asilo potranno probabilmente essere finalizzate solo nel corso del prossimo semestre di Presidenza portoghese.*

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

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

1. una comunicazione della Commissione dal titolo "Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo" con, in allegato, una tabella di marcia per la sua attuazione ([COM\(2020\)609](#));
2. un documento di lavoro dei Servizi della Commissione ([SWD\(2020\)207](#));
3. una proposta di regolamento sull'asilo e sulla gestione della migrazione ([COM\(2020\)610](#));
4. una proposta di regolamento che introduce uno *screening* dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne ([COM\(2020\)612](#));
5. una proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE¹ ([COM\(2020\)611](#));
6. una proposta modificata di regolamento sull'istituzione di "Eurodac" ([COM\(2020\)614](#));
7. una proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo ([COM\(2020\)613](#));
8. una raccomandazione della Commissione su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione - "Programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione" ([C\(2020\)6469](#));
9. una raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari ([C\(2020\)6467](#));
10. una raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso ([C\(2020\)6468](#));
11. orientamenti per l'attuazione delle norme dell'UE relative alla definizione e prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali ([C\(2020\)6470](#)).

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

*Il nuovo quadro giuridico proposto dalla Commissione non intende sostituire tutte le **proposte di riforma presentate nel 2016**, e la Commissione sollecita la rapida adozione delle proposte giunte a uno stadio negoziale più avanzato. Solo le proposte relative al regolamento cd. Dublino IV e al regolamento procedure sono oggetto di nuove iniziative, preso atto della diversità di posizioni finora emerse nel dibattito interistituzionale².*

¹ [Direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale. La direttiva ha ricevuto attuazione con il [decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142](#).

² Il 4 maggio e il 13 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato sette proposte legislative per una riforma complessiva del Sistema europeo comune di asilo (CEAS), fra cui particolare rilievo assume la proposta di rifusione del cd. regolamento Dublino III che, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Il pacchetto comprende: la proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo - EASO ([COM\(2016\)271](#)); la proposta di regolamento che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento Dublino, per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto ([COM\(2016\)272](#)); la proposta di regolamento

In particolare, la Commissione dichiara che:

- intende sostenere gli accordi politici provvisori già raggiunti sul **regolamento qualifiche e sulla direttiva relativa alle condizioni di accoglienza**, affermando che tali proposte dovrebbero essere approvate al più presto;
- il **regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo** è elemento essenziale di un sistema coerente e operativo, che dovrebbe pertanto essere adottato in tempi rapidi;
- la **proposta di regolamento quadro dell'Unione sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria** fornirebbe un quadro stabile per il contributo dell'UE agli sforzi globali di reinsediamento;
- la proposta per la **modifica della direttiva rimpatri**, formulata nel 2018, rimane una priorità fondamentale al fine di snellire le procedure³.

La proposta della Commissione per un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo si basa su tre pilastri.

1) Nuove procedure per stabilire rapidamente lo status all'arrivo

Il primo pilastro dell'approccio della Commissione consiste in procedure più efficienti e più rapide. A tal fine la Commissione propone di istituire una procedura di frontiera fluida, applicabile a tutti i cittadini di Paesi terzi che attraversano senza autorizzazione le frontiere esterne dell'UE, che comprenda, oltre agli **accertamenti preliminari** all'ingresso, una **procedura di asilo** e, se del caso, una **procedura di rimpatrio rapido**, accostando in tal modo **processi attualmente distinti**.

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

Con la **proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione** ([COM\(2020\)611](#)) viene prevista una modifica mirata della proposta del

che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide - riforma del regolamento di Dublino ([COM\(2016\)270](#)); la proposta di direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ([COM\(2016\)465](#)); la proposta di regolamento recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta ([COM\(2016\)466](#)); la proposta di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione ([COM\(2016\)467](#)), la proposta di regolamento recante quadro dell'Unione per il reinsediamento ([COM\(2016\)468](#)).

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

2016⁴ per consentire, come seconda fase del processo, un uso più efficace e al tempo stesso flessibile delle procedure di frontiera. Le norme sulle procedure di asilo e di rimpatrio alle frontiere sono riunite in un unico strumento legislativo; la Commissione evidenzia in proposito che le procedure di frontiera consentono di porre il trattamento delle domande su una corsia rapida, analogamente ai motivi di esame accelerato quali i concetti di "Paesi di origine sicuri" o "Paesi terzi sicuri".

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

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

La proposta prevede inoltre la possibilità di ricollocare i richiedenti protezione internazionale già durante la procedura di frontiera, consentendo in tal modo il proseguimento della procedura di asilo in un altro Stato membro.

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

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

2. Un quadro comune per la solidarietà e la condivisione della responsabilità

Il secondo pilastro al centro del patto è **l'equa ripartizione della responsabilità e della solidarietà**.

La Commissione dichiara che ritirerà la proposta del 2016 di modifica al regolamento cd. Dublino⁵ e che questa sarà sostituita da un nuovo strumento.

Con la **proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (COM(2020)610)** la Commissione istituisce un quadro comune per la gestione delle migrazioni e dell'asilo, il cui obiettivo è garantire un'equa ripartizione della responsabilità nella gestione degli arrivi dei richiedenti protezione internazionale. Il "**meccanismo di solidarietà**" previsto intende far sì che "l'equità diventi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Commissione evidenzia che le attuali norme sul **trasferimento tra Stati membri della competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale** possono incentivare

spostamenti non autorizzati, in particolare quando il trasferimento della competenza è dovuto al comportamento del richiedente, ad esempio in caso di fuga. Sebbene continuino ad applicarsi gli attuali criteri per la determinazione della competenza, secondo la Commissione le norme dovrebbero essere perfezionate per rendere più efficiente il sistema, **scoraggiare gli abusi e impedire spostamenti non autorizzati**.

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

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

La riforma del "regolamento Dublino III" è delineata nel nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

*La proposta mantiene valido l'impianto complessivo del regolamento vigente, conservando i **criteri gerarchici** funzionali all'identificazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, e dunque anche la previsione per cui, in caso di inapplicabilità dei precedenti criteri, ricadrà sullo Stato membro di **primo ingresso** la responsabilità dell'esame delle richieste.*

In base al **regolamento vigente**⁶, i criteri per stabilire la responsabilità dell'esame di una domanda di protezione internazionale sono, in ordine gerarchico, considerazioni di natura familiare, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'Unione europea. Quando lo Stato membro competente non può essere designato sulla base dei criteri enumerati, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata.

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

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

- *l'obbligo secondo cui il richiedente deve presentare la domanda nello Stato membro in cui è entrato per la prima volta irregolarmente oppure, se soggiorna già legalmente in uno Stato membro, in quest'ultimo;*
- *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;*
- *l'introduzione del criterio del possesso di un diploma o di una qualifica rilasciata da uno Stato membro;*

⁶ [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.

- l'inserimento di una specifica procedura in caso di sbarco a seguito delle operazioni di ricerca e soccorso in mare (SAR);
- la previsione di un **meccanismo di solidarietà per le situazioni di ricerca e soccorso, di pressione e di crisi** (parte IV del regolamento). La Commissione prevede una redistribuzione a favore degli Stati membri sotto pressione o nel caso di operazioni di ricerca e salvataggio, consentendo tuttavia agli Stati membri di poter optare per la sponsorizzazione dei rimpatri, a sostegno dei Paesi maggiormente interessati dai flussi, o per altre forme di solidarietà.

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

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

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

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

Una protezione, equivalente alla protezione sussidiaria, potrebbe inoltre essere concessa immediatamente a un gruppo predefinito di persone, in particolare alle persone esposte a un rischio eccezionalmente elevato di violenza indiscriminata a causa di conflitti armati nel Paese di origine. La proposta abroga pertanto la [direttiva 2001/55/CE](#) del Consiglio sulle norme minime per la concessione della **protezione temporanea** in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri.

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

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

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

3. Un cambiamento di paradigma nella cooperazione con i Paesi terzi

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

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

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

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

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

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

Viene evidenziato che i **finanziamenti dell'UE** per questioni legate ai rifugiati e alla migrazione, che dal 2015 sono ammontati a oltre 9 miliardi di euro, si sono rivelati indispensabili per conseguire gli

obiettivi sulla migrazione. La Commissione ritiene pertanto essenziale una **programmazione strategica** di tali finanziamenti, e sottolinea che l'obiettivo del 10% per le azioni connesse alla migrazione, proposto nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, tiene "in debito conto il fatto che le risorse devono corrispondere alle esigenze di un rafforzato impegno internazionale dell'UE ed essere sufficientemente flessibili per adattarsi alle circostanze".

La Commissione riconosce infine che una delle principali lacune nella gestione europea delle migrazioni è la difficoltà di effettuare i rimpatri per coloro che non siano disposti ad accettare le opzioni di rimpatrio volontario previste (vedi *infra*). La Commissione intende a tal fine assicurare la piena attuazione degli accordi e delle **intese esistenti in materia di riammissione con i Paesi terzi** ed eventualmente esaminarne di nuovi. Per incentivare e migliorare la cooperazione, la Commissione sottolinea inoltre che occorrerà avvalersi del **Codice dei visti**: il [regolamento \(CE\) n. 810/2009](#) che istituisce un Codice comunitario dei visti è stato di recente modificato per includervi un collegamento fra la cooperazione in materia di riammissione e il rilascio dei visti (vedi la [versione codificata](#)).

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

- **la governance**. La Commissione ritiene che una **strategia europea** potrebbe guidare e sostenere gli Stati membri nelle politiche di asilo e rimpatrio. Intende a tal fine elaborare una relazione in materia di preparazione ed emergenza sulla base delle relazioni annuali degli Stati membri. Ritiene inoltre necessari un rafforzamento del monitoraggio dell'attuazione delle politiche nazionali e dell'Unione, così da accrescere la fiducia reciproca, nonché un sostegno operativo da parte delle Agenzie dell'UE. In proposito, invita Parlamento europeo e Consiglio a dare immediata priorità all'adozione del regolamento relativo all'**Agenzia dell'Unione europea per l'asilo**, entro la fine dell'anno, al fine di permettere un efficace sostegno europeo sul terreno;
- **l'istituzione di un sistema europeo comune per i rimpatri**. La Commissione sottolinea che le norme dell'Unione in materia di migrazione "possono essere credibili solo se coloro che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE sono effettivamente rimpatriati". Intende a tal fine definire una nuova **strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione**, mentre Parlamento europeo e Consiglio dovrebbero garantire la rapida conclusione dei negoziati sulla revisione della **direttiva rimpatri**. Da parte sua l'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)** dovrebbe rendere pienamente operativo il mandato rafforzato in materia di rimpatri e fornire un maggior sostegno agli Stati membri. La Commissione intende inoltre nominare un **coordinatore per i rimpatri**, coadiuvato da una rete di rappresentanti nazionali per garantire la coerenza in tutta l'UE;
- **una gestione integrata delle frontiere**. La Commissione ritiene la gestione integrata delle frontiere uno strumento strategico indispensabile al fine di proteggere le frontiere esterne dell'UE e salvaguardare l'integrità e il funzionamento di uno **spazio Schengen** senza controlli alle frontiere interne. Presenterà a tal fine una strategia sul futuro di Schengen (intenzione peraltro ribadita nel Programma di lavoro per il 2021, adottato il 19 ottobre 2020). La gestione europea integrata delle frontiere è attuata dalla Guardia di frontiera e costiera europea, composta dalle autorità di frontiera e di guardia costiera degli Stati membri e da

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

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

– **la migrazione legale e l'integrazione.**

La Commissione ha presentato la **raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari** ([C\(2020\)6467](#)). La Commissione invita gli Stati membri a raggiungere l'obiettivo di **reinsediare circa 29.500 persone** che necessitano di protezione internazionale provenienti da Paesi terzi per un periodo di due anni (dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2021). A causa della pandemia da COVID-19 nel 2020 non sarà possibile rispettare tutti gli impegni di reinsediamento assunti e, per garantire che gli sforzi di reinsediamento dopo il 2021 proseguano senza soluzione di continuità, la Commissione inviterà gli Stati membri a sottoscrivere impegni a partire dal 2022. A tal fine saranno previsti un sostegno dal bilancio dell'UE, percorsi complementari per la protezione, fra cui programmi di ammissione umanitaria, e programmi di studio o di lavoro. L'UE intende inoltre sostenere gli Stati membri che desiderino istituire programmi di **sponsorizzazione da parte di comunità o privati** attraverso finanziamenti, lo sviluppo di capacità e la condivisione delle conoscenze, in cooperazione con la società civile. La Commissione invita infine Parlamento europeo e Consiglio a concludere rapidamente i negoziati relativi al **regolamento quadro sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria**.

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

21 ottobre 2020

A cura di Viviana Di Felice

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