

# dossier

6 dicembre 2021

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare di alto livello su  
migrazione e asilo in Europa

---

Videoconferenza, 10 dicembre 2021

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

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





XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare di alto livello su  
migrazione e asilo in Europa

*Videoconferenza, 10 dicembre 2021*

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI  
DOSSIER EUROPEI

N. 149


CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON  
L'UNIONE EUROPEA

N. 77



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  @SR\_Studi

Dossier europei n. 149



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it) -  @CD\_europa

Dossier n. 77

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

# INDICE

## ORDINE DEL GIORNO DELLA RIUNIONE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

<b>SESSIONE I - LA COOPERAZIONE MULTIDIMENSIONALE NELLA CONCLUSIONE DI PARTENARIATI SU MISURA CON I PAESI TERZI PER LA GESTIONE DELLA MIGRAZIONE .....</b>	<b>3</b>
--	----------

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la collaborazione con i partner internazionali .....	5
---	---

La collaborazione dell'Ue con i partner internazionali: ultimi sviluppi ..	10
--	----

Principali strumenti finanziari .....	13
---------------------------------------	----

L'Agenda per il Mediterraneo .....	15
------------------------------------	----

<b>SESSIONE II: LA DIMENSIONE INTERNA DELLA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI MIGRAZIONE E ASILO UN ANNO DOPO LA PRESENTAZIONE DEL PATTO .....</b>	<b>17</b>
---	-----------

Dati statistici .....	17
-----------------------	----

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo .....	19
---	----

Recenti iniziative .....	22
--------------------------	----

Riforma dell'EASO (Agenzia dell'UE per l'asilo) .....	24
---	----

La questione della Bielorussia .....	25
--------------------------------------	----



**High-level Interparliamentary Conference on  
Migration and Asylum in Europe  
Draft Programme  
Friday, 10 December 2021**

**OPENING**

9:30 – 10:00

**Introductory Video**

**Welcoming Addresses**

- **David Maria Sassoli**, *President of the European Parliament*
- **Igor Zorčič**, *President of the National Assembly, Slovenia*
- **Eduardo Ferro Rodrigues**, *President of the Assembly of the Republic, Portugal*
- **Bärbel Bas**, *President of the Bundestag, Germany*

**Keynote Address**

- **Margaritis Schinas**, *European Commissioner for Promoting our European Way of Life*  
(TBC)

**SESSION 1**

10:00 – 11:30

**Multi-Dimensional Cooperation in Forging Tailored Migration Partnerships with Third Countries**

**Co-Chairs:**

- **Monika Gregorčič**, *Chair of the Committee on Foreign Policy, National Assembly, Slovenia*
- **DEVE or AFET** (TBC)

**Introductory Speeches:**

<b>Speaker</b>	<b>Institution / Function</b>
<b>Dr. Anže Logar</b> TBC	<i>Minister of Foreign Affairs, Slovenia</i>
<b>Sergio Sousa Pinto</b> TBC	<i>Chair of the Foreign Affairs and Portuguese Communities, Assembleia da Republica, Portugal</i>

**Remarks from Practitioners:**

<b>Speaker</b>	<b>Institution / Function</b>
<b>Fabrice Leggeri</b> TBC	<i>FRONTEX, Executive Director</i>

<b>Tanya Cox TBC</b>	<i>CONCORD, European Confederation of NGOs for Relief and Development, Director</i>
----------------------	---

### **Exchange of Views with Members of National Parliaments and the European Parliament**

Points for discussion may include but are not limited to:

- *Examining the content of tailored partnerships with key third countries – How to find an effective balance between positive and negative incentives for partnership? How to manage through these partnerships the different factors that drive migration?*
- *How to best make use of the role of non-governmental partners and EU agencies in shaping partnerships with third countries?*
- *What role can parliamentary diplomacy in bilateral relations with key third countries of origin and transit play in forging stronger partnerships in the context of the external dimension of a common EU approach to migration?*

### **LUNCH BREAK**

11:30 – 13:00

### **SESSION 2**

13:00 – 14:30

### **Internal Dimension of Migration and Asylum in the EU a Year After the Proposal of the Pact**

#### **Co-Chairs:**

- **LIBE EP** (TBC)
- **Branko Grims**, Chair of the Committee on Internal Affairs, National Assembly, Slovenia (TBC)

#### **Introductory Speeches:**

<b>Speaker</b>	<b>Institution / Function</b>
<b>Aleš Hojs TBC</b>	<i>Minister of the Interior, Slovenia</i>
<b>TBD</b> ( <i>pending post-Bundestag elections</i> )	<i>Chair of the Committee on Internal Affairs and Community, Bundestag, Germany</i>

#### **Remarks from Practitioners:**

<b>Speaker</b>	<b>Institution / Function</b>
<b>Nina Gregori TBC</b>	<i>EASO, Executive Director</i>
<b>Catherine Woolard TBC</b>	<i>European Council for Refugees and Exiles, Director</i>

### **Exchange of Views with Members of National Parliaments and the European Parliament**

Points for discussion may include but are not limited to:

- *The European Commission's proposal for New Pact on Migration and Asylum a year after its introduction – how do parliaments reflect on both the progress made and on the*



*existing legislative Gordian knot, and how can they contribute to the discussion and to the acceleration of finding a common EU position?*

- *Implementing effective border management while ensuring human rights compliance in EU's migration and asylum policy – where are the breaking points?*
- *Between proportionate responsibility and sustainable solidarity mechanisms – how can parliaments better contribute to the establishment of a comprehensive EU approach to asylum and migration? What added value could/will the developing EU Agency for Asylum bring?*

### **CLOSING**

14:45 – 15:15

- **Igor Zorčič**, *President of the National Assembly, Slovenia*
- **David Maria Sassoli**, *President of the European Parliament*



## INTRODUZIONE

Il 10 dicembre 2021 si svolgerà la terza Conferenza interparlamentare di alto livello su migrazione e asilo in Europa, nel formato della videoconferenza.

Si tratta di una delle riunioni previste nel programma della dimensione parlamentare della Presidenza slovena del Consiglio dell'UE, organizzata in collaborazione con il Parlamento europeo, nonché con i Parlamenti portoghese e tedesco.

In base alla bozza di programma provvisorio, i lavori dovrebbero articolarsi in:

- una sessione di apertura, che prevede, dopo i discorsi di benvenuto dei Presidenti dei Parlamenti organizzatori dell'evento, l'intervento del Commissario europeo per promuovere il nostro stile di vita europeo, Margaritis Schinas;
- una sessione, dal titolo "Cooperazione multidimensionale nella creazione di partnership migratorie su misura con i Paesi terzi;
- una sessione, dal titolo "Dimensione interna della migrazione e dell'asilo nell'UE a un anno dalla proposta del Patto".



## **SESSIONE I - LA COOPERAZIONE MULTIDIMENSIONALE NELLA CONCLUSIONE DI PARTENARIATI SU MISURA CON I PAESI TERZI PER LA GESTIONE DELLA MIGRAZIONE**

*Secondo il programma trasmesso dal Parlamento europeo, **possibili argomenti di discussione** potrebbero essere i seguenti:*

- *in relazione ai partenariati "su misura" con i principali paesi terzi – Come trovare un equilibrio effettivo fra gli incentivi positivi e negativi da integrare nei partenariati? Come gestire attraverso questi partenariati i diversi fattori che inducono alla migrazione?*
- *Come utilizzare al meglio il ruolo dei partner non governativi e delle agenzie dell'Ue nella conclusione di partenariati con i paesi terzi?*
- *Quale ruolo può svolgere la diplomazia parlamentare nelle relazioni bilaterali con i principali paesi terzi di origine e di transito per istituire partenariati più forti nel contesto della dimensione internazionale dell'approccio globale dell'Ue alla migrazione?*

Il Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021 nelle sue [conclusioni](#) ha fatto riferimento allo sviluppo di alcune rotte migratorie che destano grave preoccupazione e ha stabilito, al fine di scongiurare la perdita di vite umane e ridurre la pressione alle frontiere europee, di **intensificare i partenariati e la cooperazione reciprocamente vantaggiosi con i paesi di origine e di transito**, quale parte integrante dell'**azione esterna** dell'Unione europea.

Tale approccio dovrà essere **pragmatico, flessibile e su misura**, e attuato in stretta cooperazione con l'**Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati** (Unhcr) e l'**Organizzazione internazionale per le migrazioni** (Oim); verranno a tal fine utilizzati in modo coordinato, come **Team Europa** (vedi *infra*), tutti gli strumenti e gli incentivi disponibili dell'Ue e degli Stati membri.

Il Consiglio europeo di giugno ha inoltre invitato la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Ue per gli affari esteri e la politica di sicurezza, in stretta cooperazione con gli Stati membri, a rafforzare le azioni concrete condotte con i paesi di origine e di transito prioritari e a **presentare piani d'azione** nell'autunno 2021, indicando obiettivi chiari, ulteriori misure di sostegno e tempistiche concrete.

Uno specifico invito è stato quindi rivolto alla Commissione perché almeno il 10% della dotazione finanziaria dello **strumento di vicinato**,

**cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (Ndici)**, nonché i finanziamenti a titolo di altri strumenti pertinenti, siano utilizzati nel miglior modo possibile per azioni connesse alla migrazione.

In occasione del Consiglio "[Giustizia e affari interni](#)" tenutosi il 7 e 8 ottobre 2021, la Commissione europea e la Presidenza slovena hanno informato i Ministri in merito ai progressi compiuti nello sviluppo dei piani d'azione per il rafforzamento dei partenariati globali in materia di migrazione con i paesi di origine e di transito prioritari. Hanno in proposito riferito che, in sede di Consiglio, si erano già svolte discussioni a livello tecnico sui **piani d'azione riguardanti l'Afghanistan, la Bosnia-Erzegovina, la Tunisia, il Niger, la Nigeria e l'Iraq**, nei confronti dei quali gli Stati membri hanno espresso un ampio sostegno e hanno evidenziato l'importanza di essere concreti e operativi. Dovevano ancora essere discussi i restanti piani d'azione, che includono **Libia e Marocco**.

L'ultimo **Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre 2021** - vd. Documenti dell'Unione europea [n. 26/DOCUE](#) - ha dichiarato che, a seguito delle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021, e al fine di scongiurare la perdita di vite umane e ridurre la pressione alle frontiere europee in conformità del diritto dell'Ue e del diritto internazionale, sono stati **presentati otto piani d'azione** per i paesi di origine e di transito. Ha quindi invitato la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ad **attuare i piani d'azione**, sottolineando la necessità di un adeguato **sostegno finanziario**. Il Consiglio ha fatto particolare riferimento ai finanziamenti a favore dei **rifugiati siriani** e delle comunità di accoglienza in **Turchia, Giordania, Libano** e altre parti della regione, incluso l'**Egitto**; e ha invitato la Turchia a garantire la piena attuazione della [dichiarazione Ue-Turchia del 2016](#).

Nelle Comunicazioni rese dal **Presidente Mario Draghi** alla Camera dei deputati il 20 ottobre in vista del Consiglio europeo, questi ha ricordato che l'**Italia** aveva promosso una discussione sul tema già nel Consiglio europeo di giugno, con l'obiettivo di incoraggiare una gestione davvero europea dei flussi. Ha quindi aggiunto che *"anche i paesi preoccupati dai cosiddetti 'movimenti secondari' hanno preso atto dell'importanza di prevenire e contenere i flussi irregolari e di incentivare i canali di migrazione legale. Su quest'ultimo aspetto, l'Europa dovrebbe impegnarsi di più, seguendo ad esempio il modello dei cosiddetti corridoi umanitari"*.

Ha inoltre ricordato che il Consiglio europeo di giugno si era impegnato a lavorare con i **paesi di origine e di transito**, in collaborazione con l'Alto

commissariato Onu per i rifugiati e l'Organizzazione internazionale per la migrazione. Il presidente Draghi ha dichiarato che *"questa prospettiva concordata ora necessita di un'attuazione puntuale"*.

Il presidente Draghi ha infine evidenziato che l'Italia ha continuato a far fronte agli obblighi internazionali di salvataggio in mare e di garanzia di protezione internazionale agli aventi diritto, ha tuttavia ribadito che la Commissione dovrà presentare *"piani d'azione chiari, adeguatamente finanziati, e rivolti con pari priorità a **tutte le rotte del Mediterraneo**, compresa quella **meridionale**. A questi piani andrà poi data rapida attuazione. L'Unione europea deve inoltre prestare attenzione alla specificità delle frontiere marittime e all'effettiva stabilità politica della **Libia** e della **Tunisia**"<sup>1</sup>.*

Il Consiglio europeo ha infine ricordato la necessità di garantire **rimpatri** efficaci e la piena attuazione degli accordi e delle **intese in materia di riammissione**, utilizzando le **"leve necessarie"**.

### **Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la collaborazione con i partner internazionali**

Il [nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo](#), le cui proposte legislative sono tuttora all'esame dei colegislatori europei, è stato presentato dalla Commissione europea nel settembre 2020. Il patto è basato su tre pilastri: nuove procedure per stabilire rapidamente lo *status* all'arrivo; un quadro comune per la solidarietà e la condivisione della responsabilità; un **cambiamento di paradigma nella cooperazione con i paesi terzi**.

Per approfondimenti sulle proposte contenute nel patto si rimanda alla sessione II del presente dossier.

Nella comunicazione di inquadramento generale la Commissione sottolinea che la politica migratoria dell'Unione europea deve tenere conto delle relazioni dell'Ue con i paesi terzi, dal momento che le **dimensioni interna ed esterna** della migrazione sono legate inestricabilmente e che la

---

<sup>1</sup> La [risoluzione](#) approvata in Senato il 20 ottobre 2021 e la [risoluzione](#) approvata dalla Camera dei deputati il medesimo giorno ad esito delle Comunicazioni del Presidente del Consiglio impegnano il Governo a realizzare progressi per una gestione strutturale europea del fenomeno migratorio, superando lo stallo dei negoziati relativi al "nuovo patto sulla migrazione e l'asilo". Auspicano altresì il delineamento di una politica migratoria comune, dotata di adeguati strumenti finanziari.

**stretta collaborazione con i partner** incide direttamente sull'efficacia delle politiche all'interno dell'Ue.

Attraverso **partenariati "di vasta portata, equilibrati e mirati"**, l'Ue dovrà quindi perseguire i seguenti **obiettivi**:

- affrontare le **cause profonde della migrazione irregolare**;
- combattere il **traffico di migranti**;
- aiutare i **rifugiati residenti in paesi terzi**;
- sostenere una **migrazione legale** ben gestita.

### ***Politiche di rimpatrio***

Nel 2018 la Commissione ha presentato una proposta per la **modifica della direttiva rimpatri**<sup>2</sup>. La proposta fa parte di un insieme di misure adottate dalla Commissione in seguito al Consiglio europeo del 28 giugno 2018, che aveva sottolineato l'esigenza di intensificare notevolmente l'effettivo rimpatrio dei migranti irregolari e aveva accolto con favore l'intenzione della Commissione di presentare proposte legislative per una politica europea di rimpatrio efficace e coerente. Anche nel nuovo patto viene evidenziato 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.

A livello dell'Ue, la politica di rimpatrio è attualmente disciplinata dalla [direttiva 2008/115/CE](#) recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (la "direttiva rimpatri"), nel rispetto del principio di non respingimento (*non-refoulement*). Nel presentare la proposta di modifica, la Commissione sottolineava che, dall'entrata in vigore della direttiva rimpatri, nel 2010, la pressione migratoria complessiva sugli Stati membri e sull'Unione era cresciuta, ritenendo di conseguenza "più che mai necessario" affrontare le sfide relative al rimpatrio dei migranti irregolari. Nella proposta viene fra l'altro evidenziato che l'efficacia della politica di rimpatrio dell'Ue dipende dalla **cooperazione dei paesi di origine**.

---

<sup>2</sup> 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](#)).



Di seguito le ultime **cifre sui rimpatri** fornite dalla Commissione europea:

- Nel **2020** a **396.000** cittadini di paesi terzi è stato ingiunto di lasciare l'Ue (con una diminuzione del 19% rispetto al 2019, in cui il numero era di 491.000).
- Coloro che hanno ricevuto l'ordine di lasciare l'Ue avevano principalmente la nazionalità dei seguenti paesi: **Algeria** (8,6% del totale), **Marocco** (8,5%), **Albania** (5,8%), **Ucraina** (5,4%), **Pakistan** (4,8%).
- Nel **2020** sono stati rimpatriati in un paese extra-Ue **70.200** cittadini di paesi terzi. Ciò corrisponde al 18% di tutte le decisioni di rimpatrio emesse nel corso dell'anno, in calo rispetto al 29% del 2019. Le restrizioni di viaggio introdotte a seguito della pandemia e la limitata disponibilità di voli hanno reso difficile effettuare rimpatri nel 2020.
- I principali **paesi di origine** di coloro che sono stati rimpatriati in un paese extra-Ue nel 2020 sono i seguenti: **Albania** (13,9% di tutti i rimpatri), **Georgia** (8,2%), **Ucraina** (7,9%).
- Fra le nazionalità con almeno 5.000 ordini di rimpatrio, il **tasso di rimpatrio** è stato particolarmente basso per quelle provenienti da: **Costa d'Avorio** (2,0%), **Mali** (2,1%), **Guinea** (2,5%), **Senegal** (3,2%), **Algeria** (4,8%).
- Nei 17 Stati membri che hanno comunicato questo dato nel 2020, il 25% dei casi sono stati **rimpatri assistiti**, il che significa che le persone rimpatriate hanno ricevuto assistenza logistica, finanziaria e/o altro tipo di assistenza materiale. Il 75% è stato costituito da rimpatri non assistiti.
- La percentuale di rimpatri assistiti è stata particolarmente elevata in: **Ungheria** (90%), **Lussemburgo** (66%), **Austria** (62%).
- Il **tasso dei rimpatri nel 2021** è rimasto basso: nei 21 Stati membri che hanno trasmesso dati completi, nel primo trimestre dell'anno sono stati eseguiti **12.400 rimpatri effettivi**, pari al **17%** degli ordini di rimpatrio emessi in tale periodo (71.600).

Ai fini di una politica dei rimpatri efficace, nel nuovo patto la Commissione sottolinea l'importanza di:

- assicurare la piena attuazione degli accordi e delle intese esistenti in materia di **riammissione** con i paesi terzi ed esaminarne eventualmente di nuove;
- **incentivare e migliorare la cooperazione con i paesi terzi avvalendosi del codice dei visti**, istituito con il [regolamento \(CE\) n. 810/2009](#) che è stato poi modificato per includervi un collegamento

fra la cooperazione in materia di riammissione e il rilascio dei visti (vedi la [versione codificata](#));

- assegnare all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (**Frontex**) un **ruolo guida** nel sistema comune dell'Ue per i rimpatri.

Segnala inoltre che l'efficacia dei rimpatri varia da uno **Stato membro** all'altro e dipende in larga misura dalle norme e dalle capacità nazionali nonché dalle relazioni di questi con i paesi terzi.

La Commissione europea ha in seguito affrontato il tema della politica di rimpatrio dell'Ue con le comunicazioni:

1. "Rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione nell'ambito di una politica migratoria dell'Ue equa, efficace e globale" ([COM\(2021\)56](#)), del 10 febbraio 2021;
2. "La strategia dell'Ue sui rimpatri volontari e la reintegrazione" ([COM\(2021\)120](#)), del 27 aprile 2021.

Con il primo documento la Commissione europea prefigura un sistema comune dell'Ue per i rimpatri, fondato su una serie di misure, fra le quali il **rafforzamento della cooperazione con i paesi partner in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione sostenibile**.

La comunicazione evidenzia che l'Ue ha concluso 18 accordi (con **Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, Macedonia del Nord, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia, Cabo Verde, Bielorussia**) e sei intese (con **Afghanistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopia e Costa d'Avorio**) in materia di riammissione. Sono in corso negoziati per la conclusione di accordi di riammissione con **Nigeria, Tunisia, Marocco e Cina**. Anche gli accordi di più vasta portata che l'Ue ha concluso con taluni regioni o paesi terzi, quale l'accordo che succederà all'[accordo di Cotonou](#) fra **l'Ue e 79 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (Acp)**, i cui negoziati si sono conclusi di recente, contengono disposizioni in materia di riammissione. Gli Stati membri dispongono inoltre di **strumenti di riammissione bilaterali** con i paesi terzi.

La comunicazione prende inoltre in considerazione la **valutazione del livello di cooperazione** dei paesi terzi in materia di riammissione prevista dall'articolo 25 *bis* del [codice europeo dei visti](#), e l'attivazione della clausola che prevede **condizionalità positive** o **negative** in base al livello di collaborazione di un paese terzo in materia di riammissione.

Qualora, in base a tale valutazione e dopo aver discusso con il Consiglio, ritenga che un partner **non cooperi** a sufficienza, tenuto conto delle misure adottate per migliorare il livello di cooperazione del paese terzo in questione in materia di riammissione e delle relazioni generali dell'Unione con tale paese terzo, la Commissione presenta al Consiglio una proposta ai fini dell'adozione di una decisione di esecuzione che **applichi specifiche restrizioni al trattamento delle domande di visto** per soggiorni di breve durata (in relazione al livello dei diritti per i visti o alle procedure per il rilascio dei visti). Qualora un paese terzo **cooperi** a sufficienza in materia di riammissione, la Commissione può proporre al Consiglio di adottare una serie di **misure positive** relativamente ai visti (facilitazioni temporanee per il rilascio dei visti quali la riduzione dei diritti per i visti, la riduzione dei tempi necessari per il trattamento della domanda o l'allungamento del periodo di validità dei visti per ingressi multipli).

La **strategia dell'Ue per promuovere i rimpatri volontari e la reintegrazione** si basa su iniziative già avviate e sull'esperienza acquisita nell'attuazione di programmi nazionali e congiunti di rimpatrio volontario e reintegrazione, nonché su iniziative finanziate dall'Ue nei paesi partner.

A tale proposito, la comunicazione richiama, fra l'altro:

- la **rete europea** per il rimpatrio e la reintegrazione, che riunisce le autorità nazionali e la Commissione per fornire consulenza su come sviluppare modalità pratiche di collaborazione, le cui attività dovrebbero essere rilevate nel 2022 da Frontex;
- un **quadro dell'Ue sulla consulenza** in materia di rimpatrio, che fornisce orientamenti alle organizzazioni degli Stati membri nella creazione, nella gestione e nello sviluppo di strutture negli Stati membri stessi;
- un **programma di formazione** comune per i consulenti in materia di rimpatrio;
- l'istituzione di un inventario dell'assistenza al rimpatrio e alla reintegrazione (*Return and Reintegration Assistance Inventory - RRAI*) che raccoglie informazioni sul tipo di assistenza (più precisamente, sul livello e sul tipo di assistenza in denaro o in natura), sui potenziali beneficiari, sulle organizzazioni coinvolte e sulle fasi della procedura in cui viene offerto il sostegno;

- **l'iniziativa congiunta Ue-Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim)** per la protezione e la reintegrazione dei migranti, finanziata dal [Fondo fiduciario dell'Ue per l'Africa](#) (avviata nel dicembre 2016, dall'aprile 2017 all'ottobre 2020 ha fornito assistenza all'accoglienza dopo l'arrivo a 93.110 migranti e assistenza alla reintegrazione a 75.182 persone, sostenendo 34.646 rimpatri umanitari dalla Libia verso i paesi d'origine).

Nella [Relazione speciale della Corte dei conti europea](#) sulla **cooperazione dell'Ue con i paesi terzi in materia di riammissione** - presentata il 13 settembre 2021, in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) - si segnala che la difficile cooperazione con i paesi d'origine contribuisce al **ridotto numero di rimpatri di migranti irregolari eseguiti dall'Ue**. L'*audit* svolto dalla Corte ha valutato se l'Ue abbia rafforzato con efficacia la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione. La Corte ha constatato che gli effetti dei negoziati con i paesi terzi non sono stati ottimali perché non sono state sfruttate a sufficienza le sinergie con gli Stati membri e fra le varie politiche dell'Ue. I risultati sono stati disomogenei, e le carenze relative ai dati su rimpatri e riammissioni non hanno consentito alla Corte di valutarne l'impatto complessivo. La Corte raccomanda alla Commissione di perseguire un approccio più flessibile nel negoziare gli accordi di riammissione, creare sinergie con gli Stati membri per agevolare i negoziati in materia di riammissione, rafforzare gli incentivi per i paesi terzi e potenziare la raccolta di dati sulle riammissioni.

### **La collaborazione dell'Ue con i partner internazionali: ultimi sviluppi**

La [Relazione sulla migrazione e l'asilo](#) della Commissione europea, pubblicata il **29 settembre 2021**, fa il punto sui progressi compiuti e sui principali sviluppi della politica in materia di migrazione e asilo nell'ultimo anno e mezzo, delinea il contesto in cui i progressi sono perseguiti, individua le sfide principali e le prospettive di avanzamento.

La relazione evidenzia che la creazione di **partenariati globali, su misura e reciprocamente vantaggiosi con i paesi di origine e di transito** è fondamentale per garantire una **gestione sicura e ordinata della migrazione**. Si tratta di una componente essenziale del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo e di un obiettivo chiave per la Commissione che, insieme

all'Alto rappresentante, ha pertanto intensificato il dialogo politico per partenariati su misura incentrati sulle priorità individuate.

Il [Consiglio congiunto](#) dei ministri degli Affari esteri e dell'Interno del marzo 2021 ha tenuto conto di questo approccio e ha convenuto sulla necessità di fare della migrazione un elemento chiave nelle relazioni bilaterali dell'Ue con i principali paesi terzi. Le conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno sopra citate hanno poi definito i principali elementi che dovranno caratterizzare i lavori sugli aspetti esterni della migrazione.

Secondo la relazione **il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione con molti partner chiave** sono già ben consolidati. Sulla base di queste strutture esistenti, sono stati compiuti sforzi significativi per sviluppare partenariati su misura in materia di migrazione.

Una **sintesi della collaborazione in corso con i principali partner** figura nell'[allegato II](#).

La cooperazione avviene attraverso **dialoghi bilaterali** e in **consessi regionali** quali i **processi di [Budapest](#), [Rabat](#) e [Khartoum](#)** e con **partner regionali** quali **[l'Unione africana](#)**. L'Ue opera attraverso il dialogo politico e la collaborazione, associati ad azioni da essa finanziate nei diversi settori evidenziati nel patto: protezione dei migranti e degli sfollati, lotta contro le cause della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, *governance* della migrazione e gestione delle frontiere, rimpatrio e reintegrazione dei migranti irregolari e percorsi legali. Questo lavoro è connesso alle iniziative dell'Ue volte a stimolare gli investimenti e la cooperazione con i partner più in generale, come i **[Balcani occidentali](#)** e il **vicinato meridionale** (il 9 febbraio 2021 la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno adottato una comunicazione congiunta che propone [una nuova agenda per il Mediterraneo](#) ambiziosa e innovativa per rilanciare e rafforzare il partenariato strategico tra l'Unione europea e i suoi partner del vicinato meridionale).

Per quanto concerne il sostegno umanitario per i rifugiati, i richiedenti asilo, gli sfollati interni e le comunità di accoglienza, **l'assistenza allo sviluppo** da parte dell'Ue si è rivolta in misura crescente alle persone costrette a sfollare per lunghi periodi. In proposito la relazione cita il sostegno che l'Ue e gli Stati membri hanno fornito in occasione della **crisi siriana** divenendo il principale donatore a livello mondiale, con **24,9 miliardi di euro** mobilitati dal 2011. Nel giugno 2021, il Consiglio europeo ha deciso di

continuare a sostenere i rifugiati siriani e di altra provenienza e le comunità di accoglienza. La Commissione ha poi definito un pacchetto quadriennale che ammonterà a oltre **5,7 miliardi di euro**, di cui oltre 3,5 miliardi di euro destinati ai rifugiati all'interno della **Turchia**, e 2,2 miliardi di euro per i beneficiari in **Siria, Libano, Giordania e Iraq**.

Per quanto riguarda in particolare la **Turchia**, la relazione riferisce che, nonostante alcune difficoltà, la [dichiarazione UE-Turchia](#) del marzo 2016 ha fornito sostegno a milioni di rifugiati e migranti in Turchia, siriani e di altra provenienza. La dichiarazione ha permesso una significativa diminuzione della perdita di vite umane dovuta ai viaggi pericolosi verso l'Europa e una notevole riduzione degli attraversamenti irregolari dalla Turchia verso l'Ue.

Fra i risultati raggiunti si ricordano:

- lo [strumento per i rifugiati in Turchia \(FRiT\)](#), che eroga 6 miliardi di euro a sostegno dei rifugiati siriani e delle comunità di accoglienza;
- il reinsediamento negli Stati membri dell'Ue di quasi 31.000 persone.

L'Ue si aspetta che la Turchia mantenga i propri impegni e dia seguito a tutti gli elementi della dichiarazione, fra cui la prevenzione delle partenze irregolari verso tutti gli Stati membri, la prevenzione di nuove rotte migratorie e la rapida ripresa della riammissione dei rimpatriati dalle isole greche, sospesa dalla Turchia dal marzo 2020.

Per quanto riguarda in particolare l'attuale situazione in **Afghanistan**, la Commissione ritiene importante lavorare con una visione a lungo termine, e rafforzare la cooperazione e il sostegno ai paesi che si trovano lungo la **rotta migratoria dall'Afghanistan verso l'Ue** (alla data della relazione risultavano sfollati in Pakistan e in Iran oltre 5 milioni di afghani, il 15% della popolazione). Come convenuto dai ministri degli Affari esteri dell'Ue, l'Ue si adopererà per sviluppare una piattaforma politica regionale di cooperazione con i vicini dell'Afghanistan per affrontare la gestione dei flussi migratori dall'Afghanistan, la prevenzione della diffusione del terrorismo e la lotta contro la criminalità organizzata, compreso il traffico di stupefacenti. Il Consiglio straordinario Giustizia e affari interni (Gai) dello scorso 31 agosto ha inoltre chiesto un approccio "Team Europa" per collaborare con i paesi vicini all'Afghanistan allo scopo di affrontare l'impatto degli sfollamenti nella regione.

### ***La cooperazione di Frontex con i partner dei paesi terzi***

La relazione riferisce che la cooperazione di Frontex con i partner dei paesi terzi comprende ora **accordi sullo status** con **Albania, Montenegro e Serbia**, ed è in attesa di firma un accordo sullo *status* con la **Macedonia del Nord**. L'accordo sullo *status* con la **Bosnia-Erzegovina** è stato siglato nel gennaio 2019, ma non è ancora stato sottoscritto dalla Bosnia-Erzegovina. Per accelerare ulteriormente la cooperazione con i paesi partner, la Commissione adotterà entro la fine del 2021 un modello di accordo di lavoro e un modello di accordo sullo *status* per inquadrare la cooperazione di Frontex con i paesi terzi. Si prevede che il nuovo modello di accordo sullo *status* renderà operativa la possibilità di operazioni congiunte lungo le frontiere fra paesi terzi.

Inoltre dal 2020 Frontex e la **Repubblica di Guinea** e la **Georgia** hanno approvato **accordi di lavoro** e altri accordi sono stati riveduti con l'**Albania**, consentendo una cooperazione strutturata fra l'Agenzia e questi paesi. La relazione sottolinea che, affinché Frontex possa schierare guardie di frontiera che esercitano poteri esecutivi sul territorio di paesi terzi, sono necessari accordi sullo *status* negoziati dalla Commissione e conclusi dall'Unione con paesi terzi. Qualsiasi altro tipo di cooperazione fra Frontex e paesi terzi si basa generalmente su accordi di lavoro bilaterali conclusi fra l'Agenzia e le autorità competenti del paese terzo in conformità all'articolo 73, paragrafo 4, del [regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea](#).

La recente istituzione di una **divisione specifica per il rimpatrio** e la futura nomina di un vicedirettore esecutivo responsabile del rimpatrio dovrebbero rafforzare la capacità dell'Agenzia di fornire sostegno agli Stati membri in tutti i settori connessi al rimpatrio, alla riammissione e alla reintegrazione, mentre il coordinatore per i rimpatri, di prossima nomina, promuoverà il coordinamento e la coerenza delle prassi degli Stati membri in materia di rimpatrio.

### **Principali strumenti finanziari**

#### ***Il pacchetto "Team Europa"***

Il [pacchetto "Team Europa"](#) è stato lanciato l'8 aprile 2020 per sostenere i paesi partner dell'Ue nella lotta contro la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze. Il sostegno finanziario inizialmente promesso era pari a circa 20 miliardi di euro e comprendeva risorse provenienti dall'Ue, dai suoi Stati

membri e dalle istituzioni finanziarie, in particolare la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

Questo sostegno collettivo mondiale è incentrato: 1) sulla risposta d'emergenza e sulle esigenze umanitarie immediate; 2) sul rafforzamento dei sistemi sanitari, idrici, igienici e alimentari; 3) sull'attenuazione delle conseguenze sociali ed economiche della pandemia.

Alla data del presente dossier, la Commissione europea riferisce che Team Europe [sta mobilitando](#), a sostegno dei paesi partner, circa **46 miliardi di euro**.

*Lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (Ndici-Europa globale)*

Il principale strumento finanziario per l'azione esterna dell'Ue è il [Regolamento \(UE\) 2021/947](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (Ndici-Europa globale), entrato in vigore il 14 giugno 2021. Il regolamento stabilisce una **dotazione complessiva di 79,5 miliardi di euro** a prezzi correnti per il **periodo 2021-2027**, che rappresenta un incremento di oltre il 10% rispetto al precedente ciclo di bilancio.

L'Ndici-Europa globale si articola intorno a tre pilastri fondamentali:

1) la **componente geografica** (promuoverà partenariati, con una dotazione finanziaria di **60.388 milioni di euro**, attraverso la cooperazione con i paesi partner nelle seguenti regioni: vicinato europeo, Africa subsahariana, Asia e Pacifico, Americhe e Caraibi);

2) la **componente tematica** (i programmi tematici, cui sono destinati **6.358 milioni di euro**, finanzieranno azioni connesse agli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello globale, compreso il sostegno alle organizzazioni della società civile);

3) la **risposta rapida** (pari a **3.182 milioni di euro**, sarà dedicata al finanziamento della capacità di reagire tempestivamente nella gestione delle crisi, nella prevenzione dei conflitti e nella costruzione della pace).

Allo stesso tempo, poiché l'Ndici-Europa globale è stato concepito per essere uno strumento più flessibile, in grado di affrontare nuove priorità e sfide emergenti in un mondo in rapida evoluzione, **9.534 milioni di euro**



saranno destinati a eventi imprevisti, quali le **situazioni di crisi e post-crisi** o la **pressione migratoria**.

Il **bilancio dell'Ue per gli aiuti umanitari e per lo sviluppo** è stato finora mobilitato in relazione alle seguenti regioni:

- **Africa**, nell'ambito di una pianificazione pluriennale, con l'obiettivo di promuovere la resilienza e l'autonomia delle persone costrette a sfollare attraverso un'istruzione di qualità, l'accesso a opportunità economiche e la protezione sociale;
- **Asia**, dove l'Ue sostiene i rifugiati Rohingya in Bangladesh e gli afghani;
- **America latina**, per le persone sfollate durante la crisi venezuelana.

### **L'Agenda per il Mediterraneo**

La Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno presentato il 9 febbraio 2021 una [comunicazione congiunta](#) nella quale si è proposto di avviare una nuova **Agenda per il Mediterraneo**, accompagnata da un [piano di investimenti economici](#) per stimolare la ripresa socioeconomica a lungo termine nel vicinato meridionale. Sono coinvolti nella politica dell'Ue per il vicinato meridionale i seguenti paesi africani: **Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia**.

La nuova Agenda per il Mediterraneo si incentra su cinque settori d'intervento: 1) Stato di diritto e sviluppo umano, resilienza, prosperità e transizione digitale; 2) pace e sicurezza; 3) migrazione e mobilità; 4) transizione verde, resilienza climatica, energia e ambiente.

Per l'attuazione dell'Agenda per il Mediterraneo si prevede uno stanziamento fino a **7 miliardi di euro**, nell'ambito del nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale dell'Ue, per il **periodo 2021-2027**.

Il 3 agosto 2021, la **III Commissione affari esteri della Camera dei deputati**, in esito all'esame della comunicazione congiunta sulla nuova Agenda per il Mediterraneo, ha approvato un [documento finale](#).

In occasione della videoconferenza del **Consiglio europeo del 25 marzo 2021** i capi di Stato e di governo dell'Ue hanno ricordato l'interesse strategico dell'Unione ad avere un contesto stabile e sicuro nel **Mediterraneo orientale** e a sviluppare relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose con la

**Turchia.** Hanno accolto con favore **l'allentamento delle tensioni** nel Mediterraneo orientale e la ripresa dei colloqui bilaterali fra Grecia e Turchia, e hanno dichiarato che l'Ue è pronta a dialogare con la Turchia "in modo graduale, proporzionato e reversibile" per intensificare la cooperazione. È stato espresso apprezzamento per il fatto che la Turchia accoglie circa quattro milioni di rifugiati siriani e si è concordato di portare avanti l'assistenza dell'Unione europea ai rifugiati e alle comunità di accoglienza. La Commissione è stata quindi invitata a presentare al Consiglio una proposta per il proseguimento dei finanziamenti a favore dei **rifugiati siriani in Turchia, Giordania, Libano** e in altre parti della regione (vd. il [testo](#) della dichiarazione).

## SESSIONE II: LA DIMENSIONE INTERNA DELLA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI MIGRAZIONE E ASILO UN ANNO DOPO LA PRESENTAZIONE DEL PATTO

*La riunione interparlamentare dovrebbe approfondire le questioni relative alla politica interna di migrazione e asilo dell'UE, con particolare riguardo all'iter legislativo delle proposte normative in materia presentate dalla Commissione europea nel settembre del 2020. In particolare, secondo quanto riportato nel programma della riunione, i punti oggetto di discussione potranno includere (non in maniera esclusiva) i seguenti argomenti:*

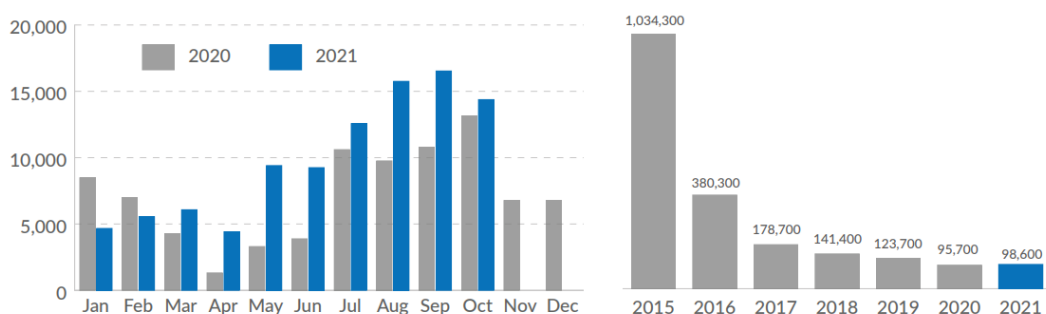
- *in che modo i Parlamenti considerano i **progressi** compiuti e l'attuale **nodo gordiano legislativo**, e come possono contribuire alla discussione e all'accelerazione nella ricerca di una posizione comune dell'UE;*
- *l'attuazione di una **gestione** efficace delle **frontiere** garantendo nel contempo il rispetto dei **diritti umani** nella politica dell'UE in materia di migrazione e asilo, e le relative criticità;*
- *l'equilibrio tra principio di **responsabilità** e meccanismo di **solidarietà** sostenibile; in particolare la riunione è volta a valutare in che modo i Parlamenti possano contribuire alla definizione di un **approccio globale** dell'UE in materia di asilo e migrazione, e quale valore aggiunto potrebbe rappresentare [l'Agenzia europea per l'asilo](#).*

### **Dati statistici**

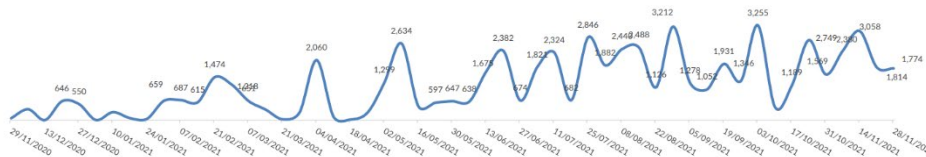
Secondo l'UNHCR, dall'inizio del 2021 (dati aggiornati al 28 novembre 2021) i rifugiati e migranti giunti **via mare** in **Italia, Grecia, Spagna, Cipro** e **Malta** ammontano a **104.400** di cui circa **62.500** in **Italia**; circa 37.300 in Spagna; oltre 8 mila in Grecia (cui devono aggiungersi circa 3.500 arrivi via terra). Sono circa 1.500 gli sbarchi a Cipro e circa 600 a Malta.

L'UNCHR stima circa **1600 persone** tra morti e dispersi in mare.

Di seguito, i grafici recante il trend mensile degli sbarchi nell'UE lungo tutte le rotte del Mediterraneo nel 2021, comparato con l'anno precedente, e l'andamento complessivo annuale a partire dal 2015 (Fonte UNHCR).

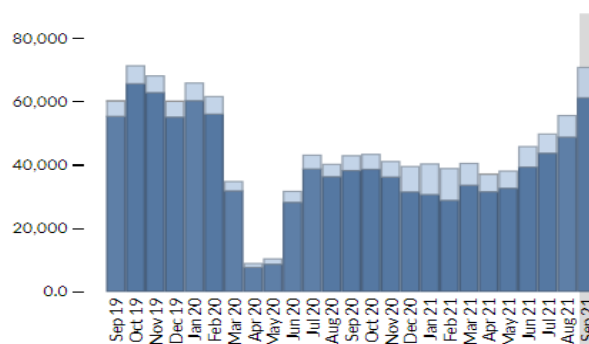


Di seguito il trend settimanale degli sbarchi in Italia a partire da dicembre 2020 (Fonte UNHCR)



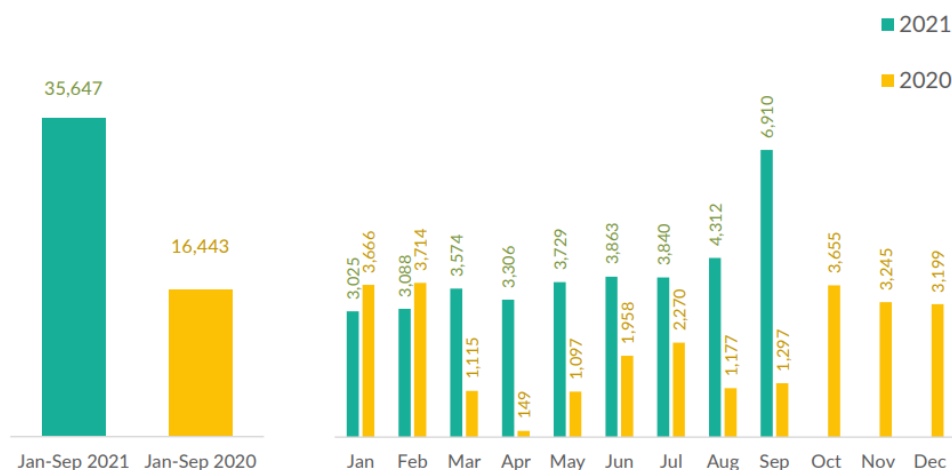
Secondo l'EASO, Ufficio europeo per l'asilo, le domande di protezione internazionale registrate dagli Stati membri nel settembre 2021 si attestano a circa 70 mila; alla fine di settembre risultano pendenti circa **345 mila domande registrate** dagli Stati membri, con una diminuzione del 5 per cento rispetto all'anno precedente.

Di seguito un grafico recante l'andamento delle domande di protezione internazionale registrate dagli Stati membri negli ultimi due anni (la parte delle colonne in blu rappresenta il volume delle domande di prima istanza; la parte celeste corrisponde a domande ripetute) (Fonte EASO)



Secondo UNHCR dall'inizio dell'anno alla fine di settembre sono circa **35.600** le domande di protezione registrate dall'**Italia**.

*Di seguito grafici recanti il numero complessivo di domande di asilo registrate in Italia nel 2020 e nel 2021, e i trend mensili dei rispettivi anni (Fonte UNHCR)*



### **Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo**

Presentato nel settembre del 2020, il Patto<sup>3</sup> rappresenta un insieme di proposte, anche normative, con le quali la Commissione europea ha inteso aggiornare i vari profili della politica di migrazione e asilo dell'UE. In particolare, l'iniziativa include per i profili di politica interna misure che concernono, tra l'altro: i **controlli** alle **frontiere esterne** dei cittadini stranieri che non rispettano i requisiti per l'ingresso nell'UE, comprese le persone salvate in una operazione SAR (**ricerca e soccorso**, *search and rescue*) nelle acque europee; le **procedure** di asilo; una revisione parziale delle norme previste dal cosiddetto **regolamento di Dublino**; **meccanismi** di solidarietà da parte degli Stati dell'UE nei confronti dei Paesi membri più esposti ai flussi, compresa una disciplina per la gestione di situazioni di **crisi** e di **forza maggiore** causate da pressioni migratorie ingenti.

---

<sup>3</sup> Le iniziative normative presentate nell'ambito del Patto sono tuttora all'esame della I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati nell'ambito del dialogo politico. Si ricorda altresì che sul Patto la Commissione 14a del Senato con [risoluzione](#) del 19 gennaio 2021 ha adottato un parere motivato nell'ambito della verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Per approfondimenti si rimanda ai Dossier [n. 47](#) "Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo" e [n. 34](#) "Audizione, in videoconferenza, della Commissaria europea per gli Affari interni, Ylva Johansson".

Il pacchetto include, tra l'altro, le seguenti proposte. In particolare:

- 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, di interventi sul piano dell'**azione esterna** volta a sollecitare la cooperazione degli Stati terzi. Il nuovo regime introduce, inoltre, un nuovo strumento, la **sponsorizzazione dei rimpatri**, in base al quale uno Stato membro può impegnarsi a sostenere un altro Stato membro nel rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare mediante un meccanismo in forza del quale, agendo in stretto coordinamento con tale Stato membro beneficiario, adotta misure per effettuare il rimpatrio di detti cittadini di paesi terzi dal suo territorio;
- 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 (cosiddetto **screening**). 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;

- 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.

### *Lo stato dei negoziati*

L'obiettivo ricercato dalla Commissione europea è l'approvazione di un pacchetto complessivo che individui il giusto equilibrio tra i principi di **responsabilità** e di **solidarietà** sanciti dal Trattato nel settore della migrazione.

Con tale espressione la Commissione europea si riferisce alla necessità di promuovere un equilibrio tra gli interessi e le esigenze di tutti gli Stati membri, che può essere raggiunto assicurando, da un lato, che ogni Stato membro rispetti i propri obblighi in materia di gestione delle **domande d'asilo** di cui è **responsabile**, dall'altro che sia previsto un **meccanismo di solidarietà strutturato e prevedibile**, che faccia sì che nessuno Stato membro debba sopportare un **onere sproporzionato**.

Il Consiglio europeo del 21-22 ottobre 2021 ha, tra l'altro, ribadito nelle sue [conclusioni](#) l'opportunità di proseguire gli sforzi volti a ridurre i movimenti secondari e garantire un **giusto equilibrio** tra **responsabilità** e **solidarietà** fra gli Stati membri.

Si ricorda che nella [seduta](#) del 20 ottobre 2021, a seguito delle comunicazioni del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, la Camera dei deputati ha approvato la [risoluzione 6-00197](#), con la quale ha tra l'altro impegnato il Governo a realizzare ogni utile progresso per arrivare ad una **gestione strutturale europea** del fenomeno migratorio, superando l'evidente **stallo negoziale e politico** relativo alla gestione dei flussi migratori e sul Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo; a tal fine, la risoluzione ha altresì impegnato il Governo a delineare una **politica migratoria comune dell'Unione europea** – che sia parte integrante della sua azione esterna, dando effettiva attuazione ai principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità degli Stati membri, anche sul piano finanziario come previsto

dall'articolo 80 TFUE basata sulla solidarietà tra Stati Membri – e che sia dotata degli adeguati strumenti finanziari per contrastare le rotte dell'immigrazione irregolare in particolar modo nel Mar Mediterraneo, prevedendo strumenti efficaci a favorire l'effettiva cooperazione dei Paesi di origine e transito.

L'iter legislativo del pacchetto sconta una serie di difficoltà a causa dei **differenti interessi** in campo rappresentati dagli Stati membri riconducibili alle rispettive collocazioni geografiche.

I Paesi cosiddetti **Med - 5** (Italia, Spagna, Grecia, Malta e Cipro) hanno sin dall'avvio dei negoziati contestato 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**. Gli stessi Paesi hanno congiuntamente sottolineato la necessità di istituire un **meccanismo europeo** gestito a livello centrale, per facilitare i **rimpatri** su richiesta degli Stati interessati.

Il Governo italiano ha altresì ribadito più volte la necessità di considerare le misure contenute nel Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo secondo una **logica di pacchetto**, cioè basato su un giudizio onnicomprensivo e interconnesso delle singole proposte normative che lo contengono.

Si ricorda infine che le citate iniziative normative nell'ambito del Patto sono state inserite nell'allegato III (proposte **prioritarie** in sospenso) incluso nel [Programma di lavoro per il 2022](#) della Commissione europea.

### **Recenti iniziative**

Nell'ambito del nuovo Patto, il 29 settembre 2021, la Commissione europea ha presentato: la citata relazione con la quale fa il punto sui **progressi** compiuti e sui principali **sviluppi** della politica in materia di migrazione e asilo nell'ultimo anno e mezzo; un [nuovo piano di azione contro](#)



[il traffico dei migranti](#); una [relazione](#) sull'applicazione della [direttiva 2009/52 \(CE\)](#) recante provvedimenti nei confronti di **datori di lavoro** che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Con il citato Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il **traffico di migranti** (2021 - 2025) la Commissione europea, in collaborazione con l'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, intende:

- sviluppare insieme ai Paesi terzi **partenariati operativi** per la lotta contro il traffico di migranti;
- sviluppare strumenti operativi, giuridici, **diplomatici** e **finanziari** a disposizione per rispondere alla **strumentalizzazione** della migrazione irregolare da parte degli **attori statali**, anche adottando misure conseguenti in vari settori politici quali i **visti**, gli **scambi commerciali**, lo **sviluppo**, l'**assistenza finanziaria** (la **sospensione parziale** dell'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei **visti** con la **Bielorussia**, [proposta](#) dalla Commissione, è un esempio di tali misure);
- migliorare l'attuazione del **quadro giuridico** per sanzionare i **trafficienti**, anche attraverso il **protocollo delle Nazioni Unite** per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, e, all'interno dell'UE, il "**pacchetto sul favoreggiamento**";
- migliorare l'attuazione del quadro giuridico per la protezione dallo sfruttamento, incluse la **direttiva antitratta**, la direttiva sui diritti delle **vittime**, la direttiva riguardante il **titolo di soggiorno** e la direttiva sulle **sanzioni** nei confronti dei **datori di lavoro**;
- rispondere all'evoluzione delle **pratiche online** nonché degli strumenti che facilitano il traffico, rafforzando la cooperazione operativa e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali e le agenzie dell'UE;
- aumentare la **ricerca** e la **raccolta di dati** per una migliore comprensione delle tendenze migratorie, della natura e della portata delle reti criminali, delle ripercussioni delle politiche antitraffico e del *modus operandi* delle reti criminali.

La relazione sull'applicazione della direttiva 2009/52 (CE) recante provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare affronta l'uso inefficiente da parte degli Stati membri delle norme sulle **sanzioni**, delle **misure di protezione** e delle **ispezioni** volte a individuare i datori di lavoro che commettono **abusi** e a proteggere i migranti dallo sfruttamento. La Commissione intende: promuovere il dialogo con le autorità degli Stati membri e i portatori di interessi, anche attraverso il rilancio, nel 2021, del **gruppo di esperti ad hoc** sulla migrazione irregolare previsto dalla direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro; sostenere la condivisione di **buone**

**prassi** collaborando con i **portatori di interessi**, quali le autorità nazionali del lavoro e quelle competenti per l'immigrazione, i sindacati, le organizzazioni della società civile, le parti sociali, le organizzazioni internazionali e la piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato; monitorare l'effettiva applicazione della direttiva, avviando, se del caso, **procedure di infrazione**.

### **Riforma dell'EASO (Agenzia dell'UE per l'asilo)**

L'11 dicembre 2021 il Parlamento europeo ha adottato la sua [prima lettura](#) circa la riforma dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, il cui iter legislativo era stato avviato già nel 2016 e aveva registrato un secondo tentativo da parte della Commissione europea, segnatamente con la proposta modificata di regolamento presentata nel settembre del 2018.

L'approvazione da parte della Plenaria conferma il **testo negoziato** con il Consiglio dell'UE, il cui via libera è atteso per quanto riguarda l'**adozione formale** del regolamento.

Secondo il nuovo quadro giuridico il mandato prevede che la nuova Agenzia fornisca **assistenza operativa e tecnica** su **richiesta** ai Paesi dell'Unione.

Le forme di sostegno prevedono, fra le altre cose, l'aiuto all'**identificazione** e alla **registrazione** di cittadini di paesi terzi e l'assistenza alle autorità nazionali nella gestione della **procedura** di protezione internazionale - anche in situazioni di crisi, di **ricollocazione** e di **reinsediamento** - e più in generale nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo.

All'Agenzia L'agenzia avrà anche il compito di sviluppare **standard operativi, indagini e linee guida**, nonché di fornire **formazione** su questioni relative all'asilo.

Il nuovo regime prevede che l'Agenzia istituisca un **responsabile** per il rispetto dei **diritti fondamentali** a capo di un nuovo sistema di denuncia, e per la promozione di tali valori nella politica di asilo dell'UE.

In particolare, l'articolo 51 prevede che qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni di un **esperto** che partecipa a una squadra di sostegno per l'asilo e che ritenga di essere stata oggetto di una **violazione** dei suoi **diritti fondamentali** a seguito di tali azioni, o un terzo che rappresenta tale persona, possa **presentare** una **denuncia** per iscritto all'Agenzia. Sono ricevibili esclusivamente le denunce **comprovate** riguardanti **violazioni concrete** dei diritti fondamentali; le denunce che **impugnino** una **decisione** di un'**autorità nazionale** su singole **domande di protezione internazionale** sono **irricevibili**. Le denunce anonime,

futili, improprie, vessatorie, ipotetiche, imprecise o presentate in malafede sono anch'esse irricevibili.

Il regolamento prevede la creazione di una **riserva** di almeno **500 esperti** in materia di asilo provenienti dagli Stati membri da impiegare rapidamente come membri delle **squadre di sostegno** per l'asilo accanto agli esperti dell'Agenzia e per fornire assistenza operativa sul campo.

La disciplina consente, dal **31 dicembre 2023**, all'Agenzia di **valutare** in che modo i Paesi dell'Unione stiano applicando correttamente le varie procedure del sistema comune di asilo dell'UE, al fine di individuare eventuali **carenze**.

Il monitoraggio può includere la verifica dell'applicazione dei criteri utilizzati per valutare il bisogno di protezione e il tipo di tutela concessa ai richiedenti asilo. Tra i criteri si ricordano il rispetto dei diritti fondamentali, la garanzia di protezione dei bambini e il rispetto delle condizioni procedurali e di accoglienza.

Il sistema di monitoraggio e le disposizioni per sostenere la capacità e la preparazione dei Paesi UE in situazioni di pressione eccessiva sui loro sistemi di asilo dovrebbe entrare in vigore dopo la **sostituzione** dell'**attuale regolamento di Dublino**.

### **La questione della Bielorussia**

La **Commissione europea** ha presentato il **1° dicembre 2021** una [proposta di decisione](#) del Consiglio dell'UE relativa a **misure temporanee** (per un periodo di 6 mesi) **in materia di asilo e rimpatrio per aiutare la Lettonia, la Lituania e la Polonia ad affrontare la situazione di emergenza alle frontiere esterne dell'UE con la Bielorussia**.

Si ricorda che sin **dall'estate del 2021** il **Governo della Bielorussia** ha **avviato un attacco ibrido contro l'UE**, in particolare contro la **Lituania, la Polonia e la Lettonia**, sotto forma di **strumentalizzazione** di persone di migranti in provenienza maggioritaria da Paesi del **Medio Oriente** (ad esempio l'**Iraq**).

La proposta fa **seguito all'invito rivolto** alla Commissione **dal Consiglio europeo nell'ottobre** di proporre le modifiche necessarie al quadro giuridico dell'UE e misure concrete per rispondere alla strumentalizzazione avallata dallo Stato delle persone alle frontiere esterne dell'UE con la Bielorussia.

Le misure consentiranno a tali Stati membri di istituire processi rapidi e ordinati per gestire la situazione, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e degli obblighi internazionali, compreso il principio di non respingimento.

In particolare, la proposta prevede:

- **una procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo alle frontiere esterne, in base alla quale la Lituania, la Polonia e la Lettonia** avranno la possibilità di **estendere il periodo di registrazione per le domande di asilo** a 4 settimane, invece degli attuali 3-10 giorni. Gli Stati membri possono inoltre applicare la **procedura di asilo** alla frontiera per trattare tutte le domande di asilo, compreso il ricorso, entro un massimo di 16 settimane, salvo nei casi in cui non sia possibile fornire un sostegno adeguato ai richiedenti con particolari problemi di salute. In tale contesto si dovrebbe attribuire la priorità alle domande fondate e a quelle delle famiglie e dei minori;
- **disposizioni in materia di condizioni materiali di accoglienza.** Le condizioni di accoglienza degli Stati membri mirano innanzitutto a soddisfare le esigenze di base offrendo, tra l'altro, un ricovero temporaneo adatto alle condizioni meteorologiche stagionali, cibo, acqua, indumenti, cure mediche adeguate e assistenza alle persone vulnerabili, nel pieno rispetto della dignità umana. È importante che gli Stati membri garantiscano una stretta cooperazione con l'UNHCR e le pertinenti organizzazioni partner;
- **procedure di rimpatrio semplificate:** gli Stati membri interessati potranno applicare procedure nazionali semplificate e più rapide, anche per il rimpatrio delle persone le cui domande di protezione internazionale sono state respinte;
- **il sostegno delle agenzie dell'UE:** le agenzie dell'UE potranno aiutare gli Stati membri su richiesta. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) può contribuire alla registrazione e al trattamento delle domande, garantire l'identificazione delle persone vulnerabili e sostenere la gestione, la progettazione e la realizzazione di un'accoglienza adeguata. Un ulteriore sostegno di Frontex è disponibile per le attività di controllo delle frontiere, comprese le operazioni di screening e di rimpatrio. Anche Europol può aiutare fornendo *intelligence* per contrastare il traffico di migranti;

- **proseguimento della cooperazione:** la Commissione, gli Stati membri e le agenzie dell'UE proseguiranno la loro cooperazione, anche tramite l'obbligo, per gli Stati membri, di continuare a trasmettere dati e statistiche pertinenti attraverso la rete dell'UE per la preparazione e per la gestione delle crisi nel settore della migrazione;

La proposta di decisione relativa a misure temporanee in materia di asilo e rimpatrio si colloca nel contesto di una **serie di azioni coordinate dell'UE** che comprendono: misure mirate per gli operatori di trasporto che facilitano o praticano il traffico di esseri umani; un'azione diplomatica ed esterna; l'intensificazione dell'assistenza umanitaria e del sostegno alla gestione delle frontiere e della migrazione.

Si ricorda che il 10 novembre l'Alto rappresentante ha formulato una [dichiarazione](#) a nome dell'UE in cui condanna fermamente il regime di Lukashenko per aver deliberatamente messo in pericolo la vita e il benessere delle persone e per fomentare la crisi alle frontiere esterne dell'UE nel tentativo di distogliere l'attenzione dalla situazione in Bielorussia, dove la repressione brutale e le violazioni dei diritti umani continuano e addirittura si aggravano.

Infine, il 15 novembre 2021, il Consiglio dell'UE ha modificato il suo **regime di sanzioni** in considerazione della situazione alla frontiera dell'UE con la Bielorussia, in modo da poter rispondere alla strumentalizzazione di esseri umani da parte del regime bielorusso a fini politici. Mediante una decisione e un regolamento del Consiglio che ampliano i **criteri di inserimento** in elenco su cui possono basarsi le specifiche designazioni, l'UE può imporre sanzioni nei confronti di persone ed entità che organizzano o contribuiscono alle attività volte a facilitare l'attraversamento illegale delle frontiere esterne dell'UE.