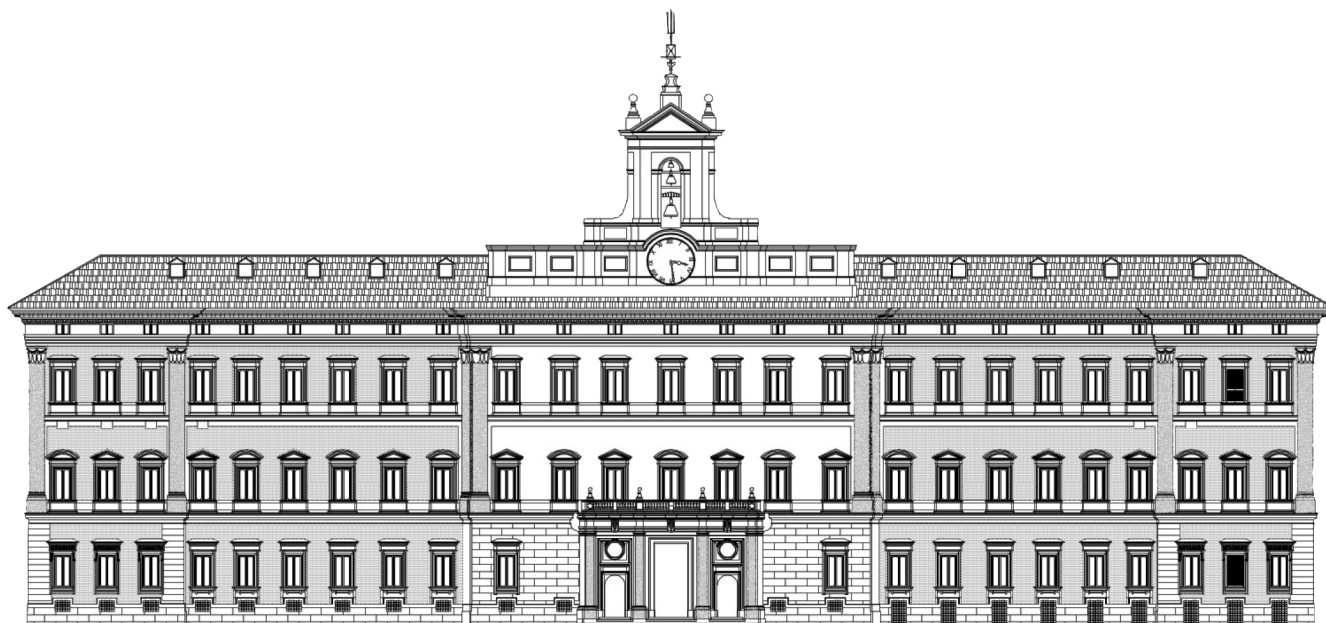




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Incontro della I Commissione con una delegazione della
Commissione per l'asilo e le migrazioni della Camera dei deputati
dei Paesi Bassi – Profili relativi alle politiche sulla migrazione,
l'asilo e i rimpatri dell'UE

Roma, 21 ottobre 2026

n. 34

20 ottobre 2026



Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Incontro della I Commissione con una delegazione
della Commissione per l'asilo e le migrazioni della
Camera dei deputati dei Paesi Bassi

Roma, 21 ottobre 2026

n. 34

20 ottobre 2026

Il dossier è stato curato dal **SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ rue_segreteria@camera.it - ✎ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it).

Ha collaborato il SERVIZIO STUDI, Dipartimento Istituzioni (☎ 066760.3855)

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

INDICE

POLITICHE DELL'UE IN MATERIA DI MIGRAZIONE E ASILO	1
• Attività della Commissione affari costituzionali in materia di immigrazione, asilo e frontiere esterne	1
– <i>Esame di proposte legislative dell'UE</i>	1
– <i>Partecipazione al Gruppo parlamentare di controllo congiunto su Europol</i>	1
– <i>Visite presso le sedi di Europol e Frontex</i>	1
– <i>Missioni di studio presso altri parlamenti dell'UE</i>	2
– <i>Missione di studio a Lampedusa</i>	2
• L'andamento dei flussi migratori	2
– <i>Gli arrivi via mare nel Mediterraneo</i>	2
– <i>Gli arrivi in Italia</i>	5
– <i>Le domande di asilo</i>	7
– <i>I dati sui rimpatri nell'UE e in Italia</i>	8
• Le linee programmatiche dell'UE in materia di migrazione e asilo	9
– <i>Gli orientamenti politici della Commissione europea 2024-2029</i>	9
– <i>Programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2026</i>	10
• Attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo	10
– <i>Il monitoraggio sull'attuazione del Patto</i>	11
• Strategia europea di gestione dell'asilo e della migrazione	11
• La riserva annuale di solidarietà per il 2026	12
• Misure dell'UE sui rimpatri	13
– <i>La posizione dei Paesi bassi sulla proposta di regolamento</i>	14
• Paesi di origine sicuri e Paesi terzi sicuri	16
• L'esternalizzazione delle procedure migratorie	17
• Il protocollo Italia-Albania (a cura del Servizio Studi)	17
• Sicurezza delle frontiere esterne dell'UE	21
• Il contrasto all'immigrazione irregolare	24
– <i>Le lacune informative e la questione dello scambio di dati personali tra Frontex ed Europol</i>	25
– <i>La nuova proposta di regolamento su Europol</i>	26

• La strumentalizzazione dei migranti	27
— <i>Panoramica delle iniziative adottate in materia</i>	28
• La dimensione esterna delle politiche migratorie	29
 LA DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE E ASILO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)	 33
• La disciplina dell'immigrazione	33
• La disciplina dell'asilo	34

POLITICHE DELL'UE IN MATERIA DI MIGRAZIONE E ASILO

Attività della Commissione affari costituzionali in materia di immigrazione, asilo e frontiere esterne

La Commissione affari costituzionali ha riservato particolare attenzione nella legislatura in corso alle questioni relative alle politiche dell'Ue in materia di immigrazione, asilo e frontiere esterne.

Esame di proposte legislative dell'UE

Ha avviato anzitutto l'esame, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento:

- della proposta di regolamento sul **sistema comune europeo di rimpatrio**;
- delle proposte di regolamento relative ai **Paesi sicuri** e ai **Paesi di origine sicuri** (30 settembre 2025), nonché della ^{proposta} di regolamento su Europol (16 ottobre 2026);
- della proposta di regolamento sul **rafforzamento della cooperazione di polizia nel settore della prevenzione** e dell'**accertamento del traffico di migranti** e della **tratta** di esseri umani e delle relative indagini, e sul potenziamento del **sostegno di Europol** alla prevenzione e alla lotta contro tali reati (il 14 febbraio 2024);
- della comunicazione della Commissione che definisce la **politica strategica pluriennale** per la **gestione europea integrata delle frontiere** (il 24 maggio 2023).

Per approfondimenti sui contenuti delle iniziative legislative, alcune delle quali già adottate in sede europea, si rinvia ai successivi paragrafi del presente dossier.

Partecipazione al Gruppo parlamentare di controllo congiunto su Europol

Una delegazione della Commissione, composta di 2 o 3 deputati, partecipa regolarmente alle riunioni semestrali del **Gruppo parlamentare di controllo congiunto su Europol (JPSG)**, nelle quali ha più volte segnalato, su tutte, la questione dell'interruzione della trasmissione da parte di Frontex ad Europol dei dati personali di soggetti sospettati di gravi reati, chiedendo se l'interlocuzione fosse ripresa e quale fosse lo stato di avanzamento dei negoziati per la definizione di un nuovo accordo di lavoro (vd. per approfondimenti *infra*).

Visite presso le sedi di Europol e Frontex

Per approfondire, tra l'altro, tali questioni, delegazioni della I Commissione si sono recate presso la **sede di Europol** (L'Aia, 2023) e di **Frontex** (Varsavia, 2024).

Missioni di studio presso altri parlamenti dell'UE

Ulteriori incontri hanno avuto luogo con i componenti delle rispettive Commissioni competenti del **Parlamento slovacco** (Bratislava, maggio 2026) e del **Parlamento ungherese** (Budapest, maggio 2025) finalizzati ad uno scambio di vedute approfondito sulle questioni relative alle **politiche migratorie, nonché al ruolo di Europol e di altre Agenzie dell'UE nel contrasto alla criminalità transfrontaliera**.

Missione di studio a Lampedusa

Il 23 ottobre 2025 una delegazione della I Commissione, guidata dal Presidente on. Nazario Pagano, ha svolto una missione presso l'**hotspot di Lampedusa** per acquisire elementi utili sull'evoluzione delle iniziative legislative dell'UE in materia di migrazione e asilo. Nel corso della visita la delegazione ha incontrato i rappresentanti delle agenzie europee operanti sull'isola, in particolare Frontex ed Europol, e ha assistito in diretta allo sbarco di oltre 40 migranti provenienti dalla Libia. Una nuova missione presso l'hotspot di Lampedusa è prevista per la fine di ottobre 2026.

L'andamento dei flussi migratori

Si riportano di seguito i principali dati sugli arrivi via mare nell'UE e in Italia, sulle domande di asilo e sull'andamento dei rimpatri di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Gli arrivi via mare nel Mediterraneo

Secondo i [dati](#), aggiornati all'11 ottobre 2026, dell'**Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati** (UNHCR), il numero complessivo di rifugiati e migranti giunti via **mare** sulle coste meridionali dell'UE dall'inizio del 2026 ammonta a **69.450**, di cui **23.869** solo in **Italia**. Nello stesso periodo sono **12.767** le persone sbarcate in **Spagna**, **25.380** in **Grecia**, e **191** a **Cipro**.

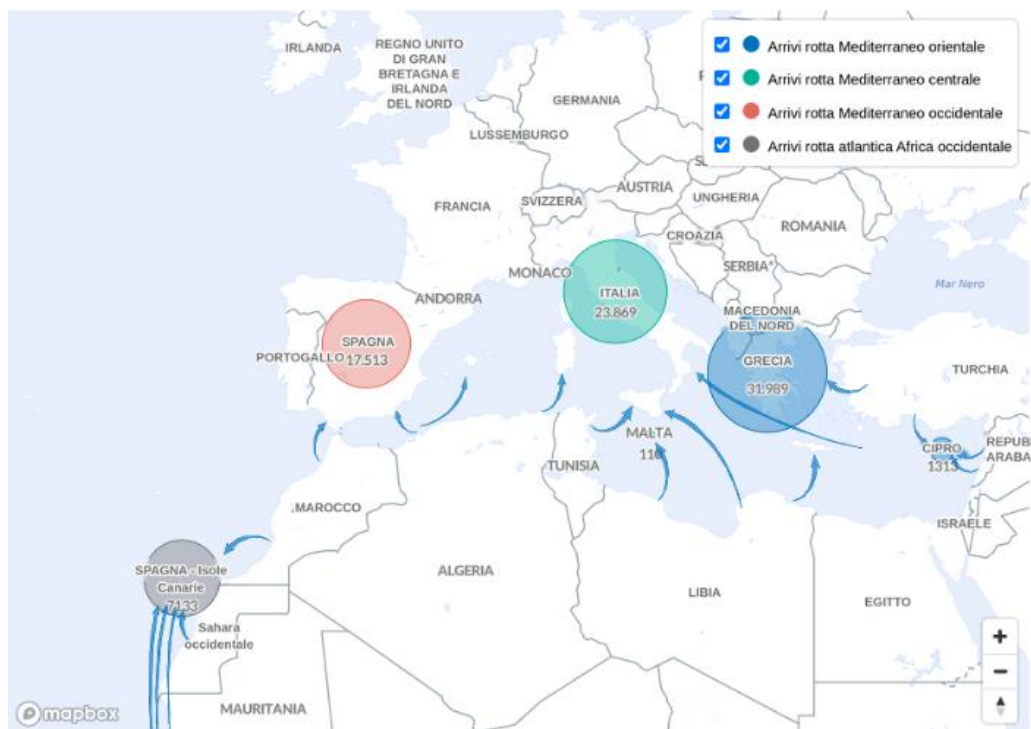
L'UNHCR stima che dall'inizio dell'anno alla data del 31 maggio 2026 sono circa **586** le persone decedute o disperse nel Mediterraneo.

La tabella sottostante illustra, invece, l'andamento annuale dal 2015 al 2025 dei flussi migratori verso l'UE, riportando per ciascun anno il numero di arrivi (seconda colonna) e il numero di persone decedute o disperse (terza colonna). I dati, aggiornati al 31 dicembre 2025, comprendono gli arrivi via **mare** in **Italia** e **Malta** e quelli via **mare** e via **terra** in **Grecia**, **Spagna** (comprese le Isole Canarie) e a **Cipro** ([Fonte](#): UNHCR).

Previous years	Arrivals *	Dead and missing
2025	154,500	2,950
2024	199,400	3,580
2023	275,200	4,110
2022	173,400	3,017
2021	132,800	3,231
2020	96,800	1,881
2019	123,700	1,510
2018	141,400	2,277
2017	185,100	3,139
2016	372,800	5,096
2015	1,031,700	3,771

* Include sea arrivals to Italy and Malta, and both sea and land arrivals to Cyprus, Greece and Spain (including the Canary Islands). Data are as of 31 December 2025 for all countries.

Si riporta di seguito la mappa delle principali rotte migratorie verso l'Unione europea, con il numero di arrivi registrati in ciascun Paese di approdo (fonte: UNHCR, dati aggiornati all'11 ottobre 2026).



Secondo i [dati](#) Frontex sugli attraversamenti irregolari, aggiornati ad **agosto 2026**, delle principali rotte migratorie si segnala che:

- il **Mediterraneo centrale** e il **Mediterraneo orientale** continuano a essere le rotte più trafficate, rappresentando insieme quasi il 60% di tutti gli ingressi irregolari nell'UE (il corridoio dalla Libia a Creta è stato il più trafficato lungo la rotta nell'arco dell'intero periodo);

Nel Mediterraneo centrale sono stati registrati circa 19.400 arrivi, il 55% in meno rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Le **operazioni di controllo, le campagne di detenzione e i rimpatri effettuati dalle autorità in Libia e in Tunisia hanno frenato le partenze.**

- l'**Africa occidentale** ha registrato il calo maggiore, con una diminuzione del 60%, dovuta in gran parte alle misure preventive adottate da Mauritania e Senegal, in collaborazione con la Spagna e l'UE;
- il **Mediterraneo occidentale** è stata l'unica rotta a registrare un aumento, con un incremento del 34% dei casi individuati, dovuto principalmente alle partenze dall'Algeria.

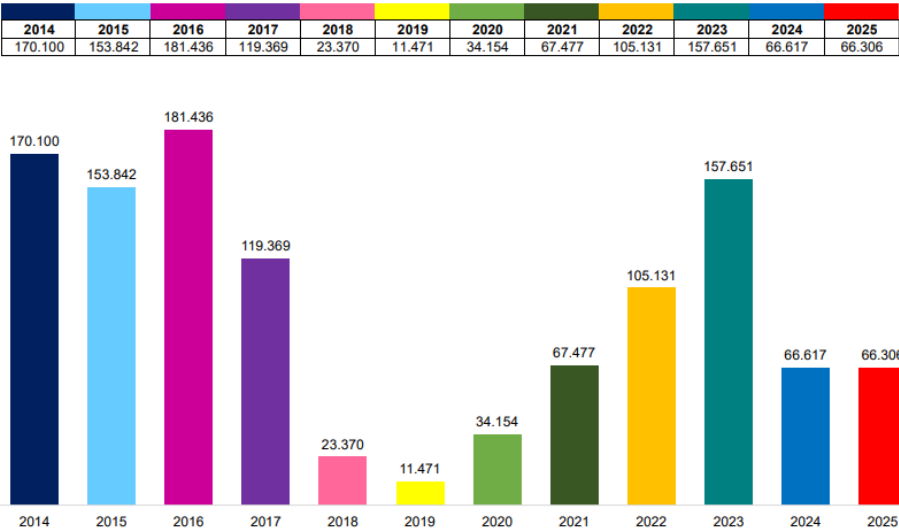
I tentativi di **attraversamento della Manica** in direzione del Regno Unito, che comprendono sia coloro che hanno raggiunto il Regno Unito sia coloro cui è stato impedito di partire, sono diminuiti del 43%, attestandosi a circa 26.600 (l'accordo fra il Regno Unito e la Francia, firmato ad aprile, dovrebbe rafforzare ulteriormente le pattuglie lungo la costa).

ROUTE	AUGUST 2026	JAN-AUG 2026	JAN-AUG 2025/ JAN-AUG 2026	TOP NATIONALITIES (JAN-AUG 2026)
Eastern Mediterranean	2 999	24 239	-25%	Afghanistan, Sudan, Bangladesh
Central Mediterranean	2 772	19 411	-55%	Bangladesh, Somalia, Algeria
Western Mediterranean	3 033	15 909	34%	Algeria, Mali, Morocco
Western Balkan	773	5 704	-28%	Türkiye, Afghanistan, Egypt
Western African	388	5 070	-58%	Senegal, Gambia, Morocco
Eastern Land Border	733	4 009	-47%	Ukraine, Afghanistan, Estonia
Exits towards the UK	4 068	26 587	-43%	Sudan, Somalia, Eritrea

Gli arrivi in Italia

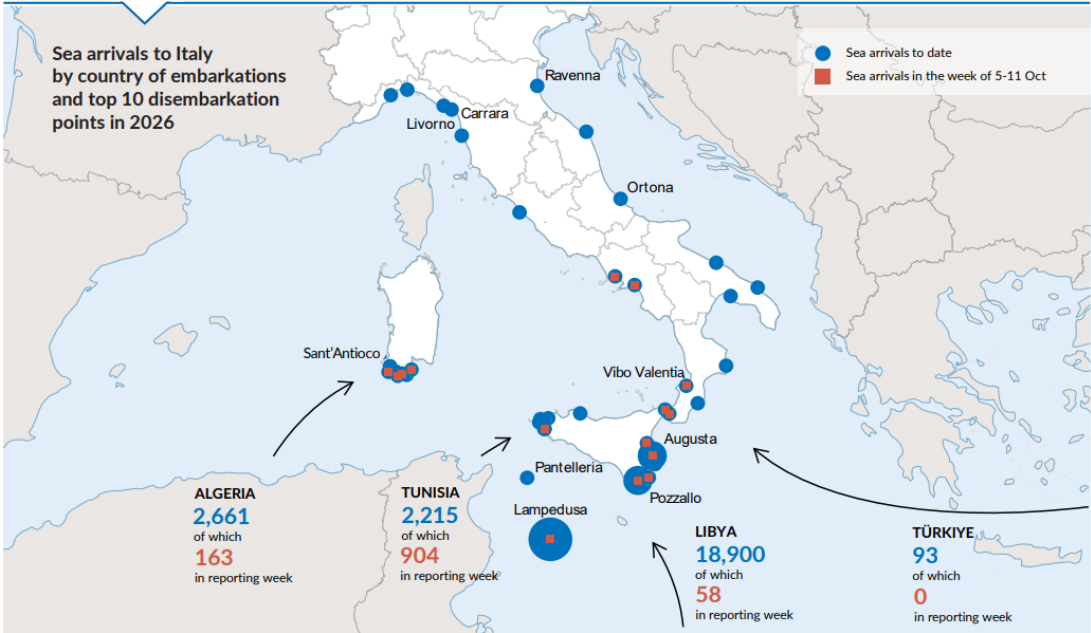
I migranti sbarcati in Italia dal 1° gennaio al 15 ottobre 2026 sono stati **24.583**, con una diminuzione del 56% rispetto allo stesso periodo del 2025 quando si erano registrati 55.184 sbarchi ([Fonte](#): Ministero dell’Interno). Nel grafico sottostante sono riportati i dati comparativi degli sbarchi su base mensile, negli anni 2024, 2025 e 2026.

Il grafico illustra la situazione relativa al numero annuale dei migranti sbarcati nel periodo 2014-2025



Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento

La mappa sottostante mostra gli arrivi **via mare** in **Italia** nel 2026, distinti per **Paese di imbarco** e principali **punti di sbarco** (Fonte: UNHCR).



Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco per il periodo dal 1° gennaio al 15 ottobre 2026

Nazionalità	Migranti sbarcati
Bangladesh	5.974
Algeria	3.003
Somalia	2.806
Eritrea	2.238
Sudan	1.804
Pakistan	1.650
Egitto	1.488
Tunisia	1.310
Mali	449
Etiopia	429
Nigeria	372
Costa d'Avorio	349
Iran	321
Sud Sudan	318
Guinea	298
Altre*	1.774
Totale**	24.583

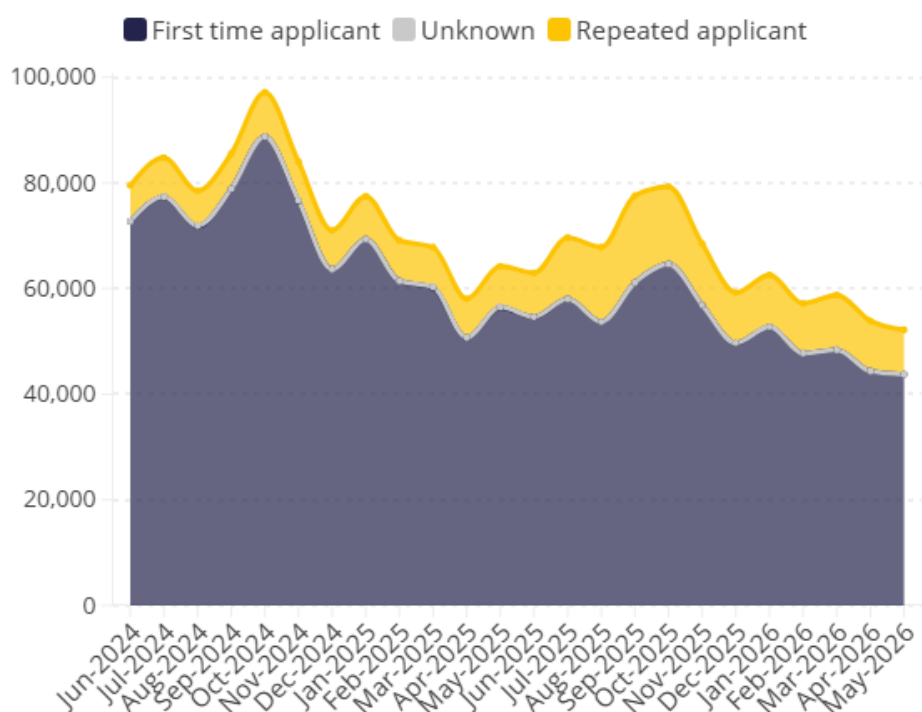
La **Libia** si conferma come la principale rotta di partenza con 18.900 arrivi (di cui 58 solo nella settimana 5-11 ottobre), seguita da Algeria (2,661) e Tunisia

(2,215) e Turchia (93). I porti di sbarco più coinvolti si concentrano in Sicilia e lungo le coste adriatiche e tirreniche.

Le domande di asilo

Secondo i [dati](#) Eurostat e l'[asylum trends](#) dell'Agenzia dell'UE per l'asilo sono pendenti nell'UE circa **1,2 milioni di domande di asilo**. Nel mese di **aprile 2026**, sono state presentate quasi **54 mila** domande in tutta l'UE (cioè gli Stati membri più Norvegia e Svizzera), di cui circa **44 mila** domande di **prima istanza**.

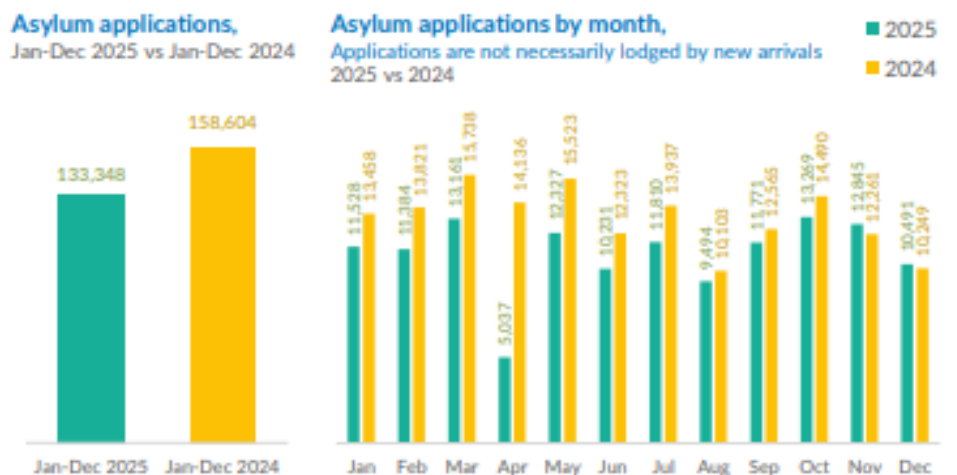
Il grafico sottostante mostra l'andamento delle domande di asilo pendenti nell'UE, da aprile 2024 a marzo 2026, distinte per domande d'asilo di prima istanza (in grigio) e domande reiterate (in giallo) ([Fonte](#): European Union Agency for Asylum).



Source: EUAA Early Warning and Preparedness System (EPS) data as of 6 July 2026. [Click here for Data Tables \(EU+ Countries\)](#). [Click here for Data Tables \(Citizenships\)](#)

Il numero delle domande d'asilo pendenti in **Italia** è pari a circa **346 mila**, secondo le [statistiche](#) Eurostat aggiornate a **giugno 2026**.

Di seguito il trend delle domande di asilo registrate in **Italia** nei mesi gennaio-dicembre 2024 e gennaio-dicembre 2025 (Fonte: UNHCR).

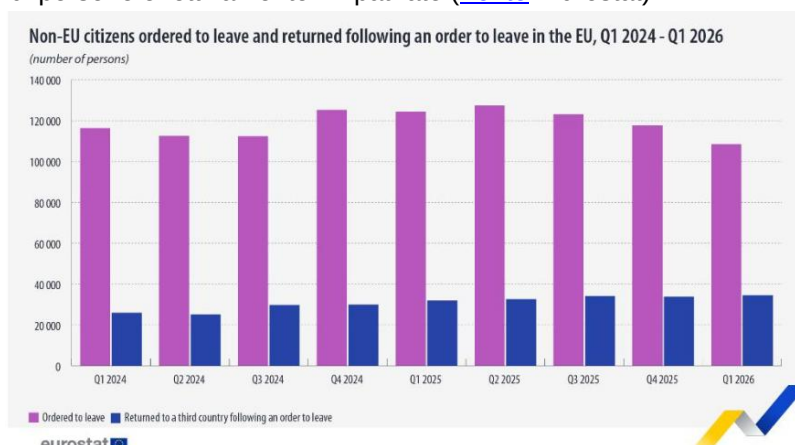


I dati sui rimpatri nell'UE e in Italia

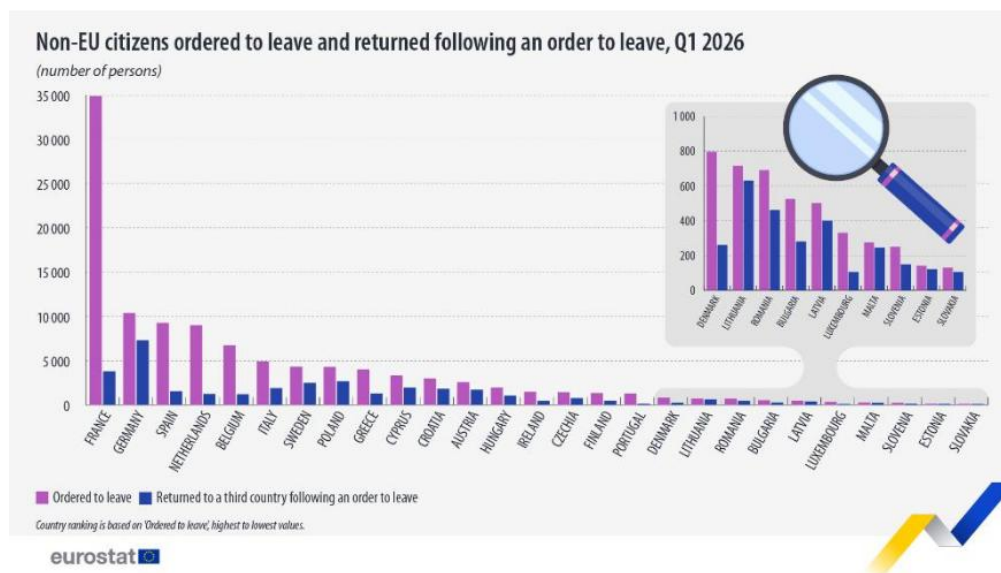
Secondo le più recenti [rilevazioni](#) Eurostat, aggiornate al **30 giugno 2026**, nel **primo trimestre del 2026** dei circa **108 mila** cittadini di Paesi terzi che hanno ricevuto l'**ordine di lasciare** un Paese UE, circa **35 mila** sono stati **rimpatriati** in Paesi terzi.

Rispetto al **primo trimestre del 2025**, si è registrata una diminuzione, pari al **12,8%**, nel **numero di ordini di allontanamento** emessi, mentre il numero di rimpatri verso Paesi terzi è **aumentato** dello **8,1%**; invece, rispetto all'ultimo trimestre del 2025, la diminuzione è stata pari al 7,9% per gli ordini di rimpatrio emessi mentre il numero dei rimpatri effettuati è aumentato del 2,0%.

Il grafico sottostante mostra l'**andamento dei rimpatri** di cittadini dei paesi terzi dal primo trimestre del 2024 fino al primo trimestre del 2026. In particolare, le colonne rosa mostrano il numero di persone destinatarie di un ordine di rimpatrio, mentre quelle blu il numero di persone effettivamente rimpatriate ([Fonte](#): Eurostat).



Come mostra il grafico sottostante, nel primo trimestre del 2026, il **numero più alto di cittadini non UE** cui è stato **ordinato di lasciare il territorio** di uno Stato membro nell'ultimo trimestre del 2025 è stato registrato in Francia (34.880), in Germania (10.360) e in Spagna (9.275).



Per quanto riguarda l'**Italia**, tale cifra scende a **4.675** cittadini non UE (secondo trimestre 2026). Nello stesso periodo, nei **Paesi bassi** tale cifra ammonta a 6.695 cittadini non UE ([Fonte](#): Eurostat).

Inoltre, il maggior numero di persone **rimpatriate** in Paesi terzi è stato registrato in **Germania** (7.300), **Francia** (3.775) e **Polonia** (2.660), mentre in **Italia** **1.915** persone non UE sono state effettivamente rimpatriate (secondo trimestre 2026).

Nello stesso periodo, nei **Paesi bassi** tale cifra ammonta a 1.135 cittadini non UE ([Fonte](#): Eurostat).

Le linee programmatiche dell'UE in materia di migrazione e asilo

Gli orientamenti politici della Commissione europea 2024-2029

L'attuale legislatura europea è segnata da una intensificazione degli sforzi dell'UE e degli Stati membri per la definizione di una politica migratoria europea efficace, umanitaria e sicura.

Gli [orientamenti politici](#) 2024-2029 della Commissione europea considerano la migrazione come sfida europea da affrontare con **soluzioni comuni** e hanno trovato in buona misura traduzione in iniziative legislative e non legislative che saranno richiamate nei paragrafi seguenti.

Dell'attuazione di tali proposte ed iniziative è responsabile il Commissario per gli Affari interni e la migrazione, Magnus [Brunner](#) (Austria).

Programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2026

In continuità con gli orientamenti politici, il [programma di lavoro per l'anno 2026](#), intitolato “È ora che l'Europa si renda indipendente”, ha ritenuto prioritario mettere in atto il [Patto sulla migrazione e l'asilo](#) (vd. *Infra*) nonché:

- la **digitalizzazione dei rimpatri**, che proseguirà l'attività finalizzata a modernizzare il sistema comune europeo di rimpatrio;
- l'**introduzione di sanzioni** nei confronti di **scafisti** e **trafficienti** per congelarne i beni, limitarne la libertà di circolazione e tagliarne i profitti;
- la **presentazione** di misure per **combattere la tratta di esseri umani**.

Sono già state presentate le proposte legislative che puntano al [rafforzamento](#) dell'Agenzia dell'UE per la cooperazione nell'attività di contrasto (**Europol**, vd. *infra*) e alla [predisposizione](#) di un **nuovo sistema europeo di comunicazione critica** volto a collegare le forze di polizia, i servizi antincendio e i servizi di emergenza a livello transfrontaliero, migliorando il coordinamento in caso di crisi.

Attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo

Il [patto sulla migrazione e l'asilo](#) è un insieme di nuove norme per la gestione della migrazione volte a rafforzare e integrare le politiche dell'UE in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere, attraverso procedure più rapide e norme più chiare per quanto riguarda sia la ripartizione delle responsabilità che la solidarietà fra gli Stati membri.

I testi legislativi relativi al ‘nuovo patto’, pubblicati nel maggio 2024, sono: 1. un [regolamento](#) sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che sostituisce il c.d. regolamento di Dublino; 2. un [regolamento](#) concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo; 3. il [regolamento](#) che istituisce l’“Eurodac” per il confronto dei dati biometrici; 4. il [regolamento](#) che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne (cd. *screening*); 5. il [regolamento](#) che stabilisce una unica procedura comune e semplificata di protezione internazionale; 6. la revisione della [direttiva](#) recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; 7. il [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; 8. il [regolamento](#) che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria; 9. il [regolamento](#) che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera.

Tali misure si applicano in larga misura dal **12 giugno 2026** e dal **1° luglio 2026**.

In **Italia** per assicurare la tempestiva attuazione degli atti compresi nel nuovo Patto è stato emanato il [decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100](#), convertito con modificazioni dalla [legge 7 agosto 2026, n. 145](#) (sui contenuti del decreto legge si rinvia ai paragrafi seguenti).

Il monitoraggio sull'attuazione del Patto

L'8 maggio 2026 la Commissione europea aveva pubblicato la terza [relazione](#) sullo **stato di avanzamento** dell'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo.

Il documento riferisce che molti Stati membri sono sulla buona strada per adeguare la propria legislazione nazionale, istituire procedure di controllo e di frontiera obbligatorie (anche con meccanismi indipendenti di monitoraggio dei diritti fondamentali) e raggiungere una capacità di accoglienza sufficiente; evidenzia tuttavia che sono necessari ulteriori sforzi per colmare le **lacune rimanenti**, in particolare in materia di:

- operatività del nuovo sistema Eurodac, la banca dati biometrica centrale a sostegno del patto;
- strutture per gli accertamenti e le procedure di frontiera;
- misure per prevenire efficacemente la fuga e i movimenti secondari;
- norme in materia di responsabilità e trasferimenti, parallelamente all'operatività della prima riserva di solidarietà;
- operatività delle garanzie giuridiche, compreso il meccanismo di monitoraggio dei diritti fondamentali.

Strategia europea di gestione dell'asilo e della migrazione

La prima [strategia europea sulla gestione dell'asilo e della migrazione](#) FISSA, per i prossimi cinque anni, tre principali obiettivi:

1. prevenire la **migrazione illegale** e smantellare le attività delle reti criminali di trafficanti;
2. proteggere le **persone in fuga da guerre e persecuzioni**, evitando nel contempo gli abusi del sistema;
3. attirare **talenti nell'UE** per rafforzare la competitività delle economie europee.

La strategia si articola in **cinque priorità**: potenziare la **diplomazia della migrazione** attraverso partenariati internazionali; rafforzare i **controlli alle frontiere** dell'UE con sistemi digitali avanzati (il sistema di ingressi/uscite – [EES](#) – e il nuovo sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi – [ETIAS](#)) e il rafforzamento di Frontex; **consolidare il patto** sulla migrazione e l'asilo garantendo la solidarietà tra gli Stati membri; rendere più efficaci i **rimpatri** con procedimenti digitalizzati; favorire la **mobilità del lavoro** e l'attrazione di talenti. Si prevede inoltre l'uso dell'intelligenza artificiale nella gestione dei flussi migratori e un significativo aumento delle risorse finanziarie nel quadro pluriennale 2028-2034, con almeno **81 miliardi** destinati alle politiche migratorie e di sicurezza interna.

Con riferimento all'attrazione di talenti, la proposta di regolamento che istituisce il bacino di talenti dell'UE (*EU Talent Pool*) è stata esaminata, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, dalla Commissione Lavoro della Camera, che ha adottato un documento recante una valutazione favorevole con osservazioni.

La riserva annuale di solidarietà per il 2026

Nel novembre 2025, con la [relazione](#) annuale sull'asilo e sulla migrazione la Commissione europea, ha avviato il **primo ciclo annuale di gestione della migrazione**, adottando contestualmente una [decisione](#) di esecuzione che determina quali Stati membri si trovino in una **situazione di pressione migratoria**, a **rischio** di pressione migratoria o **interessati** da una situazione migratoria significativa, in conformità al [regolamento](#) sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

L'Italia, insieme a **Grecia, Spagna e Cipro**, figura nell'elenco di Stati membri ritenuti **sotto pressione migratoria**, di cui all'[allegato I](#) alla decisione richiamata.

Gli Stati membri che si trovano ad affrontare situazioni migratorie beneficiano di un sostegno che varia a seconda delle seguenti situazioni:

- **sotto pressione migratoria**, ossia una situazione causata da un **numero di arrivi via terra, aria o mare** o di richieste di cittadini di Paesi terzi o apolidi tale da dare luogo a obblighi sproporzionati per uno Stato membro, tenuto conto della situazione generale nell'Unione, anche in presenza di un sistema di asilo, accoglienza e migrazione ben preparato, e che richiede un'azione immediata, in particolare sotto forma di contributi di solidarietà a norma del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione;
- **a rischio di pressione migratoria**;
- **situazione migratoria significativa** ossia una situazione diversa dalla pressione migratoria in cui l'effetto cumulativo degli arrivi annuali, attuali e passati, di cittadini di paesi terzi o apolidi porta un sistema di asilo, accoglienza e migrazione ben preparato a raggiungere i limiti della sua capacità.

Tale decisione è stata assunta in esito ad una valutazione che ha preso in considerazione un periodo di 12 mesi, dal 1° luglio 2024 al 30 giugno 2025.

La pressione migratoria in Spagna e in Italia è determinata dall'elevato numero di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (*search and rescue* - SAR). In particolare, nel periodo di riferimento in Italia la percentuale e il numero assoluto di arrivi a causa di sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni SAR sono stati di entità tale da creare obblighi sproporzionati rispetto alla situazione generale nell'Unione, con circa il 40% del numero totale delle persone sbarcate nell'Unione.

Cipro, Grecia, Italia e Spagna pertanto possono beneficiare delle misure di cui alla **riserva di solidarietà**, che sono di tre tipi: ricollocazioni, contributi finanziari e misure di solidarietà alternative. Spetta a ciascuno Stato membro decidere il tipo di misura per il quale intende impegnarsi, compresa la possibilità di una combinazione di diversi tipi di misure.

La relazione e la decisione erano accompagnate dalla [decisione](#) di esecuzione (UE) 2025/2642 che istituisce la **riserva annuale di solidarietà** per il 2026. In questa viene stabilito che:

- il numero di riferimento per la riserva annuale di solidarietà per il 2026 è 21.000 per quanto riguarda le ricollocazioni;

- il numero di riferimento per la riserva annuale di solidarietà per il 2026 è 420 milioni di euro per quanto riguarda i contributi finanziari.

Una percentuale indicativa pari al 42% dei numeri di riferimento di cui sopra è messa a disposizione degli Stati membri individuati come soggetti a pressioni migratorie a causa degli elevati numeri di arrivi derivanti da sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni di ricerca e soccorso.

I contributi di solidarietà che ciascuno Stato membro si è impegnato a versare, conformemente all'articolo 13 del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, sono riportati nell'allegato. Per l'**Italia** sono quantificate **misure di solidarietà alternative** per un valore di **54 milioni di euro**.

Misure dell'UE sui rimpatri

Il 7 ottobre 2026 Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato, dopo un complesso iter negoziale, il [regolamento](#) che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno nell'UE è irregolare.

L'**obiettivo principale** del regolamento – che abroga le direttive previgenti - è semplificare il processo di rimpatrio e renderlo più chiaro per le autorità nazionali e per i cittadini dei Paesi terzi interessati, attraverso obblighi, incentivi e conseguenze in caso di mancata cooperazione. A tal fine, è stato introdotto un '**ordine europeo di rimpatrio**', un modello comune che integra le decisioni di rimpatrio degli Stati membri e che sarà disponibile attraverso il [sistema di informazione Schengen](#), nonché un meccanismo di riconoscimento reciproco per l'esecuzione diretta di una decisione di rimpatrio emessa da un altro Stato membro.

Il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio rimarrà **volontario** e sarà riesaminato **tre anni** dopo l'entrata in vigore delle nuove norme. La Commissione potrà poi presentare una proposta legislativa per renderlo obbligatorio.

È previsto un **obbligo esplicito per i cittadini di Paesi terzi** di cooperare con le autorità nazionali in tutte le fasi della procedura di rimpatrio, soprattutto per verificare la loro identità e fornire i documenti di viaggio necessari per il rimpatrio. Le nuove norme delineano le conseguenze in caso di mancata cooperazione (fra cui la possibilità di sanzioni pecuniarie o penali) unitamente ad alcuni incentivi, come la consulenza in materia di rimpatrio e il sostegno al rimpatrio volontario. Il regolamento contiene inoltre norme specifiche per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che rappresentino un **rischio per la sicurezza**, i quali saranno soggetti al rimpatrio forzato e a divieti di ingresso più lunghi o di durata indeterminata, e sarà possibile trattenere tali cittadini per un periodo superiore a 24 mesi.

Viene introdotta la possibilità di considerare come 'Paese di rimpatrio' (c.d. **return hubs**) un Paese terzo con cui esista un accordo o un'intesa, purché siano rispettate le norme internazionali in materia di diritti umani e i principi del diritto internazionale, compreso il principio di non respingimento. I minori non accompagnati sono esclusi da tali accordi o intese.

Tali accordi o intese possono comportare il successivo rimpatrio in un altro Paese terzo: di origine, di precedente dimora abituale, di transito nel percorso verso l'Unione o in cui il cittadino abbia il diritto di entrare e risiedere.

La **riammissione** è considerata come parte integrante della procedura di rimpatrio, se del caso con il sostegno di Frontex, conformemente allo strumento di riammissione applicabile e al [regolamento \(UE\) 2016/1953](#).

La proposta di regolamento è stata esaminata, ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà, dalla XIV Commissione della Camera, che l'11 giugno 2025 ha adottato un [documento](#) recante una **valutazione conforme**, nel quale si lamenta la mancata presentazione da parte della Commissione europea di una valutazione di impatto sulla proposta. La I Commissione (Affari costituzionali) ne aveva avviato l'esame, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, il 30 settembre 2025.

Il [Consiglio "Giustizia e affari interni" \(Affari interni\) del 1° ottobre 2026](#) ha ribadito l'importanza di migliorare la cooperazione con i Paesi terzi prioritari per quanto riguarda la riammissione delle persone che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE, con l'obiettivo di garantire rimpatri efficaci e sostenere l'attuazione della procedura di rimpatrio alla frontiera istituita nell'ambito del patto sulla migrazione e l'asilo. In particolare, si sarebbe deciso di rafforzare il controllo sulle modalità di cooperazione in materia di riammissione da parte dei Paesi terzi i cui cittadini sono maggiormente rappresentati nella procedura alla frontiera e, in una seconda fase, di intervenire qualora una cooperazione insufficiente comporti problemi nell'attuazione di tale procedura.

La posizione dei Paesi bassi sulla proposta di regolamento

Secondo fonti informali, nel corso dei negoziati sulla proposta di regolamento rimpatri approvata poi il 7 ottobre il Governo olandese avrebbe espresso un **chiaro sostegno al mutuo riconoscimento obbligatorio** degli ordini di rimpatrio, ritenuto uno strumento efficace per aumentare il numero dei rimpatri e rendere il sistema più rapido, efficiente e sostenibile (nel testo finale il riconoscimento è però rimasto volontario, come auspicato dall'Italia vd. supra).

Inoltre, pur riconoscendo che i rimpatri volontari costituiscono l'opzione preferibile, i Paesi bassi, insieme ad altri Stati membri, avrebbero sottolineato che essi funzionano meglio se affiancati da **misure rigorose sui rimpatri forzati**, nonché da adeguate e tempestive **informazioni** sulle conseguenze di arrivi/permanenze illegali e sulla **inevitabilità** del rimpatrio forzato ove non si aderisca a quello volontario.

Sul tema più ampio delle **soluzioni innovative** nella gestione dei fenomeni migratori, anche i **Paesi Bassi** avrebbero da ultimo espresso sostegno o interesse – in linea con le posizioni italiane – per strumenti quali:

- return hubs;
- procedure svolte in Paesi terzi sicuri;
- gestione esternalizzata di alcune procedure e dei rimpatri;

- ulteriori strumenti di deterrenza nei confronti dell'immigrazione irregolare.

Tale posizione appare coerente in particolare con quanto indicato dal Governo olandese nella scheda di valutazione sulla proposta di regolamento sui rimpatri trasmessa nell'aprile 2025 alla Camera dei rappresentanti olandese (vd. il seguente [link](#)). Il Governo considera il rimpatrio degli stranieri irregolari una priorità, informando che la mancata cooperazione in materia di rimpatrio diventerà **penalmente rilevante** e verrà ampliata la **capacità di detenzione** per motivi di immigrazione.

Nella relazione, il Governo si è dichiarato favorevole a **norme europee più rigorose e a una procedura più efficiente**, con particolare attenzione agli stranieri con precedenti penali e alla cooperazione con i Paesi di origine, anche attraverso la creazione di ampi partenariati e l'utilizzo di strumenti europei come l'applicazione di misure in materia di **visti**.

Ritiene inoltre essenziale **ampliare le possibilità di rimpatrio**, consentendo l'allontanamento anche verso Paesi diversi da quelli di origine o di transito, nei quali lo straniero ha residenza stabile o comunque accesso e soggiorno. In questa ottica ha accolto con favore gli **hub di rimpatrio o di transito in Paesi terzi**, ma al contempo ha chiesto chiarimenti sulle garanzie dei diritti umani come condizione degli accordi e sul momento in cui la procedura si conclude e cessa la responsabilità dello Stato membro.

Infine, avrebbe valutato criticamente l'**eccezione** che riguarda il rimpatrio per le famiglie con minori, al fine di evitare che i minori vengano coinvolti in un viaggio pericoloso verso l'UE al fine di **ostacolare la procedura di rimpatrio**. A tal fine, il Governo si sarebbe espresso favorevolmente ad una soluzione che preveda un "centro di rimpatrio o di transito" alle famiglie con minori che non collaborano al rimpatrio nel Paese d'origine, fermo restando che nel Paese terzo dovrebbero essere garantite adeguate misure di sicurezza aggiuntive per i minori interessati.

Secondo fonti informali sulla recente proposta di revisione Europol (vd. *supra*), il Governo olandese avrebbe espresso un sostanziale sostegno anche rispetto allo sviluppo di sistemi maggiormente interoperabili, assicurando la tutela della *cybersecurity*.

Si ricorda, infine, che **a margine del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2026**, il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, insieme ai **Primi Ministri danese Frederiksen e olandese Jetten**, ha ospitato **una nuova riunione informale** con la Commissione europea e alcuni degli Stati membri maggiormente interessati al tema delle **soluzioni innovative** da applicare alla gestione del fenomeno migratorio.

Hanno altresì preso parte all'incontro Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

La riunione ha consentito di fare il punto sui **progressi** raggiunti negli ultimi mesi e sulle prossime iniziative, con particolare attenzione alla **prevenzione degli arrivi irregolari di massa**, alla **strumentalizzazione** dei migranti e all'**attuazione** del nuovo quadro normativo europeo.

Con riferimento specifico ai recenti eventi di Ceuta, il Presidente Meloni ha inoltre sottolineato la necessità di mantenere alta la vigilanza sulle frontiere esterne dell'Unione, focalizzandosi sulla prevenzione dell'immigrazione irregolare e dei relativi rischi di sicurezza. Ha inoltre posto il tema di una revisione mirata della legislazione europea per rendere più efficaci le nuove procedure relative al trattenimento dei migranti irregolari durante le procedure di frontiera.

Paesi di origine sicuri e Paesi terzi sicuri

Il 24 febbraio 2026 sono stati adottati il [regolamento \(UE\) 2026/464](#) che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione e il [regolamento \(UE\) 2026/463](#) che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro.

Il primo regolamento ha anticipato l'applicazione di alcune disposizioni chiave del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, con riferimento:

- alla possibilità di trattare nell'ambito di una procedura di frontiera o di una procedura accelerata le domande presentate da richiedenti che sono cittadini di un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni che concedono la protezione internazionale a livello dell'UE emesse dalle autorità accertanti è pari o inferiore al 20%;
- alle eccezioni alla designazione dei Paesi terzi sicuri e dei Paesi di origine sicuri (gli Stati membri potranno escludere regioni specifiche o categorie chiaramente identificabili di individui).

È stato inoltre istituito un elenco a livello dell'UE di Paesi di origine sicuri, come previsto all'articolo 62 del regolamento (UE) 2024/1348, che comprende: **Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia**.

Il regolamento sui Paesi terzi sicuri opera la **revisione del concetto di 'Paese terzo sicuro'** al fine di facilitarne l'applicazione nel quadro delle politiche in materia di asilo.

Il concetto di Paese terzo sicuro consente agli Stati membri di rifiutare una domanda di asilo in quanto inammissibile, senza esaminarne il merito, nel caso in cui i richiedenti asilo avrebbero potuto richiedere e, se ammissibili, ricevere protezione internazionale in un Paese terzo considerato sicuro per loro. La revisione è intesa a non rendere più obbligatorio - ai sensi del diritto dell'Unione - il collegamento fra il richiedente protezione internazionale e il Paese terzo sicuro. Nell'applicare il concetto di Paese terzo sicuro, gli Stati membri dispongono infatti di tre opzioni:

1. applicare il concetto in presenza di un collegamento, come definito dal diritto nazionale, in linea con i parametri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e dalle norme internazionali;
2. applicare il concetto considerando il transito come criterio sufficiente;
3. applicare il concetto sulla base di un accordo o di un'intesa con un Paese terzo sicuro che garantisce che la domanda di asilo di una persona sarà esaminata nel Paese terzo in questione. Non sarà tuttavia possibile applicare il concetto di Paese

terzo sicuro sulla base di un accordo o un'intesa nel caso di minori non accompagnati.

Le due proposte di regolamento sono state esaminate, ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà, dalla XIV Commissione della Camera, che – a conclusione di un esame avviato il 25 giugno 2025 – il 23 luglio 2025 ha approvato un documento recante una **valutazione conforme**. La Commissione europea ha risposto nell'ambito del dialogo politico, dichiarando di aver preso atto delle osservazioni formulate, in particolare riguardo alla possibilità che vengano sollevati rilievi sul contenuto degli accordi o delle intese da concludere con Paesi terzi; il Governo, nelle comunicazioni ex art. 7 della legge n. 234 del 2012, aderendo all'osservazione della XIV Commissione, ha assicurato l'attento vaglio, in sede di negoziati interistituzionali, delle disposizioni relative al concetto di Paese terzo sicuro. La I Commissione (Affari costituzionali) ha inoltre avviato l'esame congiunto delle due proposte, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, il 30 settembre 2025.

L'esternalizzazione delle procedure migratorie

Il dibattito sull'**esternalizzazione** delle procedure di asilo verso Paesi terzi ha assunto una dimensione strategica a partire dal Consiglio europeo del 27-28 giugno 2024, che prefigurava la possibilità di trattare le domande di protezione internazionale lontano dalle frontiere esterne dell'UE, richiamando l'approccio *route based* sviluppato dall'UNHCR e dall'OIM, volto a sostenere la costruzione di sistemi nazionali di asilo efficienti nei Paesi partner e a rafforzare la cooperazione sui rimpatri verso i Paesi di origine.

Su questa linea si era già mossa, il 15 maggio 2024, una [lettera congiunta](#) alla Commissione di **15 Stati membri** (Austria, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, **Paesi Bassi**, Polonia, Repubblica ceca, Romania e **Italia**), che sollecitava nuove soluzioni per prevenire e affrontare la migrazione irregolare alla radice e lungo le rotte migratorie. I firmatari chiedono partenariati globali, reciprocamente vantaggiosi e duraturi, con i principali Paesi partner, sul modello della dichiarazione UE-Turchia del 2016 e del *memorandum d'intesa* UE-Tunisia del luglio 2023; propongono inoltre di esplorare possibili accordi su luoghi sicuri e meccanismi di transito ispirati all'esistente *Emergency Transit Mechanism*, anche sulla base di modelli come il protocollo Italia-Albania, e di rafforzare gli aspetti interni ed esterni dei rimpatri, esaminando la cooperazione con i Paesi terzi su “meccanismi di *hub* per il rimpatrio”, intesi come luoghi di trasferimento temporaneo in attesa di un allontanamento definitivo (sul punto, vd. *infra* il regolamento rimpatri e i c.d. *return hubs*).

Il protocollo Italia-Albania (a cura del Servizio Studi)

Il **Protocollo Italia-Albania**, firmato nel novembre 2023 e ratificato con la **legge n. 14 del 2024**, sancisce un'intesa bilaterale tra Italia e Albania per la gestione condivisa di alcune fasi del processo migratorio. L'obiettivo principale dell'accordo

è **rafforzare la cooperazione** tra i due Paesi nel **controllo dei flussi migratori** provenienti da Paesi terzi, in linea con le normative europee e internazionali.

Con tale atto l'Albania riconosce all'Italia il **diritto di utilizzo**, per tutta la durata del Protocollo e a **titolo gratuito**, di **due aree situate in territorio albanese**: una nel porto di **Shëngjin** e l'altra nell'entroterra, a **Gjadër**. In queste aree è prevista la **costruzione** e la **gestione** da parte delle autorità italiane di **strutture** dedicate alle **procedure di frontiera** e al **rimpatrio dei migranti** che non hanno diritto a entrare o restare in Italia.

Tali aree sono equiparate alle **zone di frontiera o di transito** in cui è possibile applicare, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 14 del 2024 e nel rispetto della disciplina europea, le **procedure accelerate** per le **richieste di protezione internazionale**. Le strutture indicate nell'allegato 1 (lettere A) e B)) al Protocollo sono equiparate ai **punti di crisi** – cosiddetti *hotspot* – mentre la struttura per il rimpatrio indicata alla lettera B) del medesimo allegato (*Gjadër*) è equiparata ai **centri di permanenza per i rimpatri** (CPR). Ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge n. 14 del 2024, possono essere condotte nelle predette aree **persone imbarcate** su mezzi delle autorità italiane **all'esterno del mare territoriale** dell'Italia o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso, nonché, in base a una modifica introdotta dal decreto-legge n. 37 del 2025 (articolo 1, comma 1, lettera a)), anche **persone destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati** ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (testo unico immigrazione), ossia gli stranieri trattenuti presso i **centri di permanenza per i rimpatri** (CPR). Il **trasferimento** effettuato dai centri di permanenza per i rimpatri (articolo 14, comma 1, del testo unico) alla struttura di *Gjadër* **non fa venire meno il titolo del trattenimento** (adottato ai sensi dell'articolo 14 medesimo), né produce effetti sulla procedura amministrativa cui lo straniero è sottoposto. Per effetto della legge di conversione dello stesso decreto-legge, è stato altresì previsto che lo straniero trasferito nella struttura di *Gjadër* vi permanga quando vi sono **fondati motivi** per ritenere che la **domanda di protezione internazionale** sia stata ivi **presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione**.

Infine, si ricorda che con il [decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2019](#) sono state individuate le **zone di frontiera o di transito** nelle quali si applicano **procedure accelerate** di esame delle richieste di protezione internazionale a norma del regolamento (UE) 2024/1348. Tale individuazione è stata integrata dal [decreto del Ministro dell'interno del 21 luglio 2026](#) che ha individuato ulteriori zone di frontiera o di transito e istituito nuove sezioni delle Commissioni territoriali.

L'articolo 9 del Protocollo Italia-Albania prevede che “il **periodo di permanenza** dei migranti **nel territorio** della Repubblica d'Albania in attuazione del presente Protocollo, **non possa essere superiore al periodo massimo di trattenimento**

consentito dalla vigente **normativa italiana.**” Nel caso dei CPR, il limite massimo di permanenza negli stessi è di **18 mesi**. Il termine ordinario è di 3 mesi, prorogabile di altri 3 mesi. Ulteriori proroghe, fino al massimo di altri 12 mesi possono essere stabilite in determinati casi: se lo straniero non collabora al suo allontanamento o per i ritardi nell’ottenimento della necessaria documentazione da parte dei Paesi terzi.

Le autorità italiane, al termine delle procedure eseguite in conformità alla normativa italiana, provvedono all’allontanamento dei migranti dal territorio albanese. Le spese relative a tali procedure sono totalmente sostenute dalla Parte italiana conformemente alle disposizioni del Protocollo.

Per le **procedure** previste nelle aree indicate dal Protocollo **sussiste la giurisdizione italiana**, mentre il personale albanese è addetto alla sicurezza del perimetro esterno delle strutture. In caso di emergenze (es. incendi), le autorità albanesi possono accedere alle strutture, previo coordinamento. Il numero massimo di migranti presenti contemporaneamente nelle strutture non può essere superiore a **3.000 persone**. Nel caso in cui venga meno, per qualsiasi causa, il titolo della permanenza nelle strutture, la Parte italiana trasferisce immediatamente i migranti fuori dal territorio albanese. I trasferimenti da e per le strutture medesime sono a cura delle competenti autorità italiane.

Per l’attuazione del Protocollo è stato previsto un **rafforzamento** degli **organici** italiani con nuove assunzioni, tra cui **funzionari delle Commissioni per l’asilo**, personale **sanitario** e **giudiziario**. Il personale italiano impiegato nelle strutture gode di **esenzioni da visto** e da altre **norme dell’ordinamento albanese in materia di immigrazione**, oltre ad essere soggetto alla giurisdizione italiana per gli atti compiuti nell’esercizio delle funzioni. Tuttavia, può essere sottoposto a giurisdizione albanese per reati commessi fuori servizio in violazione dei diritti dei cittadini albanesi o dello Stato albanese.

Per assicurare il diritto di difesa, le Parti consentono **l’accesso alle strutture agli avvocati, ai loro ausiliari, nonché alle organizzazioni internazionali e alle agenzie dell’Unione europea** che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale, nei limiti previsti dalla legislazione italiana, europea e albanese applicabile.

Il Protocollo ha una **durata** iniziale di **cinque anni, rinnovabile automaticamente** per altri cinque, salvo comunicazione contraria. Al termine dell’accordo, l’Italia dovrà restituire le aree e garantire l’allontanamento di tutti i migranti presenti.

Il Protocollo e la relativa normativa italiana di attuazione sono attualmente all'esame della **Corte di giustizia dell'UE** (causa C-414/25), sulla base di un [rinvio pregiudiziale](#) della Corte di cassazione, nell'ambito di un giudizio sulla convalida del trattenimento di due migranti. In particolare, la Corte di cassazione ha chiesto se il **diritto dell'Unione europea** in materia di rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare e in materia di procedure di protezione internazionale **consenta il trattenimento in Albania di persone richiedenti protezione internazionale** e se esso **consenta il loro trattenimento in uno Stato terzo** anziché nello Stato membro competente per l'esame delle loro domande.

Il 23 aprile 2026 l'**avvocato generale** ha emesso le proprie [conclusioni](#) nella causa. Le conclusioni affermano che la Corte "debba considerare in linea di principio il **protocollo** e la **relativa normativa italiana compatibili con il diritto dell'Unione europea**, a **condizione** che i **diritti individuali** e le **garanzie riconosciuti ai migranti** ai sensi del sistema europeo comune di asilo siano **pienamente tutelati**.

In primo luogo, l'avvocato generale osserva che il **diritto dell'UE non impedisce** a uno Stato membro di **istituire un centro di trattenimento per i rimpatri al di fuori del suo territorio**. Tuttavia, detto Stato resterebbe obbligato a **rispettare tutte le garanzie previste dall'Unione europea per i migranti**, incluso il diritto all'assistenza legale, all'assistenza linguistica e ai contatti con i familiari e le autorità competenti. In particolare, i **minori e le altre persone vulnerabili devono godere di tutta la gamma di tutele previste dal sistema di asilo**, incluso l'accesso all'assistenza medica e all'istruzione.

In secondo luogo, le conclusioni rilevano che la **norma** che consente ai richiedenti protezione internazionale di restare in uno Stato membro finché le loro domande sono pendenti **non conferisce loro il diritto di essere riportati nel territorio di detto Stato**. Nondimeno, gli Stati membri devono adottare le misure organizzative e logistiche necessarie a garantire ai migranti il godimento dei diritti e delle tutele previsti dal diritto dell'Unione. Ciò include il diritto di accesso a un giudice e ad un tempestivo riesame giurisdizionale al fine di evitare un trattenimento illegittimo".

Infine, si segnala che nelle [conclusioni](#) presentate in merito alle cause riunite C-706/25 e C-707/25 (Questura di Roma *contro* SG e JA), l'Avvocata generale **Medina** ha ritenuto che nell'esercizio della loro competenza in materia di localizzazione dei **centri di trattenimento**, anche al di fuori dell'Unione, gli Stati membri restano tenuti a rispettare le garanzie previste dal diritto dell'Unione in materia di asilo. Secondo le conclusioni, in particolare, il diritto dell'Unione non consente agli Stati membri di concludere, in materia di asilo, accordi internazionali, che riguardino un settore armonizzato dal diritto dell'Unione e possano incidere sulle norme comuni dell'Unione o alterarne la portata. Poiché nessuna disposizione del diritto dell'UE si occupa della **localizzazione geografica** dei

luoghi di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, gli Stati membri resterebbero liberi di situare tali centri nel territorio albanese. Invece, per quanto riguarda i **motivi di trattenimento**, le conclusioni ritengono che si sia raggiunta a livello UE un'**armonizzazione completa**, che pertanto non lascerebbe alcun margine di discrezionalità agli Stati membri in sede di recepimento. Al riguardo, gli atti nazionali in questione non si discostano dai motivi di trattenimento tassativamente autorizzati dal diritto dell'Unione. Infine, anche per quanto riguarda le **condizioni di trattenimento** dei richiedenti protezione internazionale, le direttive pertinenti procedono a un'armonizzazione completa delle garanzie minime, che gli Stati membri sono tenuti a rispettare.

Le **conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia**, alla quale spetta la decisione definitiva sulla questione pregiudiziale.

Sicurezza delle frontiere esterne dell'UE

Al fine di rafforzare la resilienza e la sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione, il 29 settembre 2026 la Commissione ha proposto un "[Piano in 5 punti](#) per prevenire, anticipare e rispondere agli arrivi illegali improvvisi e di massa".

Nel documento si sottolinea che con l'adozione del patto sull'asilo e la migrazione l'UE ha sviluppato un quadro globale e resiliente per gestire la migrazione, che ha già dato risultati, in quanto il numero delle persone che hanno **attraversato illegalmente le frontiere esterne dell'UE è sceso al livello più basso dal 2021**. Tuttavia, gli avvenimenti della scorsa estate hanno messo alla prova i confini dell'UE, da quelli orientali a Creta e fino all'altra parte del Mediterraneo. In particolare, la crisi di Ceuta ha dimostrato quanto rapidamente arrivi improvvisi e di massa possano raggiungere numeri ingenti alle frontiere esterne dell'UE e condurre a situazioni di minaccia per la sicurezza.

Nel suo [discorso](#) sullo **stato dell'Unione 2026**, la Presidente **von der Leyen** ha sottolineato che "la protezione delle frontiere esterne dell'UE è una responsabilità europea condivisa" e che "una risposta europea comune, un'azione unitaria e la solidarietà sono essenziali". In risposta agli eventi di Ceuta, e alle altre crisi migratorie, von der Leyen ha rilevato la necessità di un'evoluzione degli strumenti a disposizione, in particolare per le situazioni di emergenza, "soprattutto negli scenari in cui i movimenti di massa sono orchestrati e strumentalizzati". Ha dunque definito i settori chiave che dovranno orientare l'azione dell'UE:

- un nuovo quadro europeo di risposta alle emergenze, che dovrebbe consentire flessibilità rispetto alle procedure ordinarie, seppure limitata nel tempo e circoscritta rigorosamente;
- il rafforzamento di Frontex, in particolare per accelerare i rimpatri;
- il miglioramento dei sistemi di allarme rapido, anche in partenariato con i Paesi terzi, in modo di essere in grado di individuare e anticipare gli eventi online;

- affrontare le cause profonde della migrazione irregolare, offrendo ai giovani prospettive significative, corsi di formazione, apprendistati (per tale motivo ha preannunciato una nuova iniziativa per le competenze e l'occupazione dei giovani del Mediterraneo).

Il piano definisce la via da seguire nei cinque settori chiave individuati.

1. Il rafforzamento della cooperazione con i Paesi partner per prevenire la migrazione illegale, anche con riferimento ai sistemi di monitoraggio, allarme rapido e scambio di informazioni.

I settori prioritari di tale cooperazione comprendono:

- le cause profonde della migrazione, da affrontare creando opportunità nei Paesi d'origine, con una iniziativa per le competenze e l'occupazione dei giovani del Mediterraneo e lavorando a nuovi uffici *gateway* per promuovere una mobilità legale e sicura verso l'UE;
- una forte dimensione di gestione delle crisi nei partenariati nuovi ed esistenti, con meccanismi e protocolli di allarme rapido efficienti;
- una più stretta cooperazione fra Frontex, Europol ed Eurojust e i Paesi partner, al fine di migliorare lo scambio di informazioni, le analisi dei rischi e delle minacce e le informazioni sulle tendenze e le rotte migratorie;
- lo sviluppo di centri di coordinamento del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere ([Eurosur](#)) con i Paesi partner per rafforzare lo scambio di informazioni prefrontaliere e la valutazione dei rischi.

2. Il rafforzamento delle frontiere esterne dell'UE. Sebbene la protezione delle frontiere esterne dell'UE sia principalmente di competenza degli Stati membri, l'UE intensificherà il suo sostegno per scoraggiare e rispondere a future emergenze o crisi, anche attraverso:

- un nuovo quadro europeo di risposta alle emergenze, in particolare negli scenari in cui i movimenti di massa sono progettati e armati;
- una proposta della Commissione volta a rafforzare il mandato di Frontex, con un corpo permanente rafforzato per il dispiegamento immediato di personale e attrezzature, un ruolo più incisivo nei rimpatri, una più stretta cooperazione con i Paesi partner e una forte capacità di monitoraggio delle frontiere esterne e delle zone prefrontaliere;
- il sostegno mirato agli Stati membri per rafforzare i segmenti sensibili delle frontiere esterne dell'UE;
- la fornitura di sostegno attraverso il meccanismo unionale di protezione civile, su richiesta degli Stati membri.

3. Il monitoraggio, la conoscenza situazionale e i sistemi di allarme rapido. Per evitare crisi future e migliorare il monitoraggio e la conoscenza situazionale, il piano stabilisce le seguenti azioni:

- rafforzare il mandato di Frontex per consentire il monitoraggio dei *social media* al fine di migliorare la conoscenza situazionale e il sostegno operativo nel contesto della gestione delle frontiere esterne;
- gli Stati membri dovrebbero fornire informazioni tempestive e pertinenti al sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur) e riferire immediatamente in merito agli sviluppi che abbiano un impatto sulle frontiere esterne dell'UE;
- fornire risposte tempestive alle tendenze migratorie emergenti, all'evoluzione dei modelli e alla rapida diffusione della cattiva informazione e della disinformazione attraverso le iniziative di risposta rapida dell'Alleanza globale ([Global Alliance Rapid Response Initiatives](#) - GARRI);
- sviluppare un quadro che sfrutti appieno gli strumenti disponibili nell'ambito del [regolamento sui servizi digitali](#) per rispondere alle crisi e agli incidenti, con nuovi protocolli per garantire una cooperazione strutturata e immediata e la condivisione delle informazioni con le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi, i motori di ricerca e le autorità nazionali;
- nuovi partenariati con i Paesi partner per individuare i contenuti *online* che alimentano la migrazione illegale e rispondervi.

4. Lo smantellamento delle reti del traffico e della tratta di migranti.

Dovranno essere intensificati gli sforzi nei seguenti settori:

- il Consiglio dovrebbe adottare il regime di sanzioni che consentirà all'UE di imporre il congelamento dei beni e il divieto di viaggio nei confronti dei trafficanti di migranti;
- il Parlamento europeo dovrebbe concordare con urgenza la posizione negoziale sulla direttiva riveduta sul favoreggiamento, cui dovrebbero far seguito i negoziati interistituzionali;
- i colegislatori dovrebbero intensificare i negoziati interistituzionali sul nuovo mandato di Europol;
- si dovrà rafforzare la cooperazione con le piattaforme *online*, anche nell'ambito del [Forum dell'UE su Internet](#), nonché con gli istituti finanziari e i prestatori di servizi di pagamento digitali, per garantire che possano individuare le attività *online* e sostenere gli Stati membri nell'individuazione e nel rintracciamento dei flussi finanziari illeciti;
- il rafforzamento ulteriore del [Centro europeo contro il traffico di migranti di Europol](#).

5. I rimpatri. Per rafforzare il sistema comune in materia è necessario:

- intensificare la cooperazione con i Paesi terzi in materia di riammissione, utilizzando tutti gli strumenti e le politiche e disponibili per promuovere una migliore cooperazione, compresi il commercio, la cooperazione allo sviluppo e i visti;
- consolidare il ruolo di Frontex nei rimpatri di cittadini di Paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE;
- che gli Stati membri attuino il nuovo regolamento rimpatri e la procedura di rimpatrio alla frontiera e facciano un uso più ampio del sostegno di Frontex già disponibile per il rimpatrio, la riammissione e la reintegrazione;

- aumentare l'efficacia dei rimpatri e ridurre gli oneri amministrativi attraverso la digitalizzazione delle procedure.

Il contrasto all'immigrazione irregolare

A partire dal 2010, il ciclo politico dell'UE per la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale ([European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats](#) - EMPACT) ha individuato fra i settori criminali prioritari il reato di **facilitazione dell'immigrazione clandestina**.

In tale contesto, la Commissione ha messo in opera un ampio spettro di misure che vanno dal **rafforzamento del mandato** di [Frontex](#) per aumentare l'efficacia della sua azione alle frontiere esterne, anche tramite un corpo permanente di guardie di frontiera e costiera, all'istituzione di un meccanismo di valutazione per verificare la corretta applicazione delle [norme di Schengen](#), oltre a una serie di strumenti nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

Su questo quadro si innesta il [programma](#) di lavoro per il 2026, nel quale la Commissione annuncia **due ulteriori iniziative**. La prima prevede **sanzioni** nei confronti di scafisti e trafficanti, con il congelamento dei loro beni, la limitazione della libertà di circolazione e il taglio dei profitti. La seconda è **un nuovo rafforzamento del mandato di Frontex**, per potenziarne il sostegno operativo e il ruolo di supporto agli Stati membri in materia di rimpatri. Entrambe sono previste **entro la fine del 2026** (come specifica l'[allegato](#) al programma).

Tra le misure recentemente adottate si segnala il [regolamento \(UE\) 2025/2611](#) che modifica il [regolamento \(UE\) 2016/794](#) (vd. il [testo consolidato](#)) relativo al potenziamento del sostegno di [Europol](#) e il **rafforzamento della cooperazione di polizia per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani**. In particolare, tale regolamento prevede l'istituzione formale e il rafforzamento del già operante [Centro europeo contro il traffico di migranti](#) nell'ambito di Europol e l'introduzione di un quadro di *governance* per regolamentarne e sostenerne le attività nonché il potenziamento della cooperazione e del coordinamento fra gli Stati membri, Europol, altre agenzie dell'Unione e con i Paesi terzi.

Il 10 dicembre 2025 la Commissione europea ha ospitato a Bruxelles la [seconda conferenza](#) internazionale dell'**Alleanza mondiale contro il traffico di migranti**, che ha riunito oltre 80 delegazioni degli Stati membri dell'UE e dei partner internazionali, insieme ad alti rappresentanti di organizzazioni internazionali e di Europol. In tale occasione oltre 50 delegazioni hanno approvato una [dichiarazione congiunta](#).

Tra le altre iniziative in tale direzione si segnala la [proposta di direttiva](#) che stabilisce regole minime per la **prevenzione** e il **contrasto del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali** nell'Unione, presentata facendo seguito al [piano d'azione](#) rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti 2021-2025.

Sulla proposta di direttiva il 13 dicembre 2024 il Consiglio ha adottato il proprio [orientamento generale](#) in vista dell'avvio dei negoziati interistituzionali con il Parlamento

europeo al fine di adottare il testo giuridico definitivo (la proposta è assegnata alla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, che ha presentato un [progetto di relazione](#) il 26 marzo 2026).

Alla Camera dei deputati, la proposta di direttiva è stata esaminata dalla Commissione Politiche dell'UE che l'ha [ritenuta](#) conforme al principio di sussidiarietà.

La proposta di direttiva è stata oggetto di esame da parte della Commissione Politiche UE del Senato della Repubblica, la quale si è espressa in senso favorevole nel contesto della verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si vedano le sedute [n. 141](#) del 6 marzo 2024 e [n. 159](#) dell'8 maggio 2024.

Le lacune informative e la questione dello scambio di dati personali tra Frontex ed Europol

In questo contesto ha assunto particolare rilevanza l'**interruzione** della condivisione sistematica e regolare di dati personali tra **Frontex** ed **Europol** con un potenziale impatto nel contrasto a forme gravi di **criminalità transfrontaliera**, come il **traffico di migranti** e la **tratta di persone**.

La possibilità di scambiare dati personali tra Frontex ed Europol è prevista nei Regolamenti istitutivi delle due agenzie, che ne demandano le modalità concrete ad **accordi di lavoro** ("working agreements") stipulati tra le agenzie stesse, previa autorizzazione della Commissione europea ed a seguito del parere del Garante Europeo per la Protezione dei Dati Personali o "GEPD" (art. 68 del [regolamento](#) (UE) 2019/1896, cd "Regolamento Frontex"). In ogni caso, secondo l'art. 90 del Regolamento Frontex, l'Agenzia può scambiare dati personali operativi solo nel caso in cui tale scambio sia "**strettamente necessario**" per lo svolgimento del mandato di Europol.

La sospensione del flusso informativo tra le due Agenzie è stata determinata da due pareri emessi il 7 giugno 2022 dal **Garante europeo per la protezione dei dati personali** nei confronti di due decisioni del Consiglio di amministrazione di Frontex del dicembre 2021 (68/2021 e 69/2021). Frontex ha deciso unilateralmente, per effetto di tali pareri, di essere abilitata a trasmettere ad Europol dati personali **esclusivamente sulla base di richieste ad hoc, motivate** in modo **dettagliato e circostanziato**.

Pertanto, secondo fonti informali, Frontex avrebbe respinto alcune richieste da parte di Europol, ritenute non conformi ai criteri di stretta necessità e proporzionalità. Tra queste, ad esempio, una generica richiesta di dati attinenti ai flussi migratori che si muovono lungo la rotta dell'Africa occidentale verso le isole Canarie.

I **due pareri** del GEPD avanzavano numerosi rilievi critici sul rispetto da parte di Frontex delle norme UE per il trattamento dei dati personali.

Successivamente, tra settembre e novembre 2022, facendo anche seguito a numerose sollecitazioni, il GEPD ha avviato una **indagine** su Frontex, anche attraverso ispezioni nella sede dell'agenzia.

Il 5 dicembre 2024 il Garante europeo ha concluso l'indagine adottando nei confronti di Frontex una **decisione di censura** - la sanzione meno grave - proprio in ragione della tempestiva interruzione dello scambio sistematico di dati con Europol.

Per adeguarsi alle raccomandazioni del Garante, **Frontex** ed **Europol** hanno concluso, al termine di negoziati durati quasi due anni, un [accordo di lavoro](#) volto a disciplinare, tra l'altro, l'attività di collaborazione nello scambio di dati personali, affinché tale attività si svolga nel rispetto della normativa europea in materia di protezione dei dati.

Per quanto riguarda lo **scambio dei dati personali**, l'accordo ribadisce anzitutto che, nello scambio e nel trattamento dei dati, Frontex ed Europol devono rispettare i requisiti di protezione stabiliti dai rispettivi quadri giuridici, in particolare per quanto concerne la limitazione delle finalità e l'accuratezza dei dati. A questo principio generale si affianca una previsione più specifica (art. 8), secondo cui Frontex può scambiare dati personali operativi con Europol solo quando ciò risulti strettamente necessario e proporzionato rispetto all'esercizio del mandato di quest'ultima. L'accordo stabilisce inoltre che lo scambio dei dati debba avvenire secondo modalità operative concordate congiuntamente dalle due agenzie, che dovranno definire nel dettaglio il formato delle richieste e delle risposte, il relativo contenuto, le categorie di interessati coinvolte e i mezzi di trasmissione utilizzati; tali modalità dovranno essere riesaminate e, se necessario, aggiornate da Frontex ed Europol con cadenza almeno annuale.

Si ricorda che nel lasso di tempo tra l'interruzione dello scambio informativo e l'adozione dell'accordo di lavoro la delegazione della Camera, in occasione delle passate riunioni del Gruppo parlamentare di controllo su Europol (JPSG), delle visite presso le sedi di Frontex ed Europol e presso l'hotspot di Lampedusa, ha reiteratamente sollecitato aggiornamenti sullo stato di avanzamento e sui tempi dei negoziati, nonché sulla (ri)attivazione del flusso informativo tra le due Agenzie. Per maggiori dettagli, si rinvia al seguente [dossier](#).

La nuova proposta di regolamento su Europol

La proposta di regolamento recante modifica del quadro giuridico di [Europol](#), presentata lo scorso 24 giugno nell'ambito di un più ampio pacchetto legislativo, finalizzato in via generale a rafforzare la capacità di risposta dell'UE alla criminalità transfrontaliera, organizzata e terroristica. Il pacchetto intende anche sostenere l'azione degli Stati membri in materia di sicurezza interna, nonché di prevenzione, individuazione e indagine dei reati, e favorire la collaborazione tra le autorità di contrasto e gli organi giudiziari nazionali.

La proposta mira a consolidare il ruolo dell'Agenzia quale **polo informativo, operativo e tecnologico** dell'UE nel contrasto alla criminalità transfrontaliera. A tal fine, la Commissione propone un nuovo quadro operativo, fondato sull'istituzione di una struttura permanente in grado di assicurare agli Stati membri un supporto specializzato e continuativo. La proposta prevede inoltre:

- l'introduzione di un'identità digitale di polizia dell'UE, quale requisito minimo per l'accesso ai dati;
- l'istituzione di un Servizio operativo e di analisi, attivo 24 ore su 24, e di Centri UE di competenza specialistica nei settori prioritari di criminalità;

- il potenziamento degli strumenti a supporto delle indagini patrimoniali, con la possibilità di richiedere agli Stati membri misure urgenti di congelamento dei beni;
- disposizioni comuni sullo scambio indiretto di informazioni basato sul sistema di riscontro positivo o negativo (hit/no-hit).

Per approfondimenti sui contenuti della proposta si rinvia al seguente [dossier](#). La I Commissione ne ha avviato l'esame, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, il 14 ottobre 2026. Del pacchetto legislativo fanno altresì parte:

- la [proposta](#) di regolamento relativa all'Agenzia dell'UE per la cooperazione in materia penale (Eurojust). **Presso la Camera**, tale proposta è oggetto di esame congiunto insieme alla proposta di regolamento su Europol della XIV Commissione, ai fini della valutazione di conformità al principio di sussidiarietà

- la [proposta](#) di regolamento relativa al trattamento dei **dati personali operativi** da parte di organi, organismi e istituzioni dell'UE. La proposta è stata esaminata, **presso la Camera**, ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà dalla XIV Commissione che il [16 settembre 2026](#) ha approvato un documento recante una valutazione conforme ai fini della sussidiarietà e parzialmente conforme al principio di proporzionalità. Nel considerando 4 della proposta la Commissione europea specifica che l'intervento non compromette il mantenimento di norme specifiche applicabili al **trattamento dei dati personali operativi**, in particolare quelle stabilite negli atti istitutivi di Europol, Eurojust ed EPPO, che dovrebbero essere considerate come *lex specialis*.

Per approfondimenti sui contenuti della proposta si rinvia al seguente [dossier](#).

La strumentalizzazione dei migranti

La **strumentalizzazione** dei migranti quale **strumento di pressione ibrida** ha assunto un rilievo crescente nell'agenda delle istituzioni dell'UE, che hanno adottato in risposta un insieme di misure, sia legislative che non legislative, illustrate di seguito.

Anche la [comunicazione ProtectEU](#) – Strategia europea di sicurezza interna – riconduce espressamente la strumentalizzazione della migrazione al quadro delle minacce ibride, indicando nel rafforzamento della resilienza e della sicurezza delle frontiere esterne una misura di risposta essenziale.

La strategia si integra con il [Libro bianco](#) sulla difesa e con la [strategia](#) per l'Unione della preparazione, formando un quadro generale per un'UE più sicura e resiliente.

Tale approccio era stato anticipato, pochi giorni prima, dal Libro bianco congiunto sulla prontezza alla **difesa europea per il 2030**, che annovera esplicitamente la strumentalizzazione della migrazione tra le crescenti minacce ibride. In parallelo, il 12 marzo 2025 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) dedicata al futuro della difesa europea, includendo la strumentalizzazione della migrazione tra le minacce ibride e militari che richiedono una linea di difesa integrata nei domini terrestre, aereo e marittimo, sottolineando la necessità di coordinare gli sforzi nazionali attraverso strumenti regolatori e finanziari dell'UE.

Panoramica delle iniziative adottate in materia

Gli sviluppi illustrati si innestano su un quadro normativo definito in precedenza.

A partire dal dicembre 2021, infatti, l'UE ha adottato una serie di misure per contrastare il fenomeno della **strumentalizzazione dei migranti**, con riguardo all'emergenza che si è registrata al confine fra alcuni Stati membri (**Lettonia, Lituania e Polonia con la Bielorussia**).

In particolare, tra le iniziative legislative merita segnalare sia la [proposta di regolamento](#) volta ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo, successivamente ritirata dalla Commissione in quanto confluita nel [regolamento \(UE\) 2024/1359](#) concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, sia la [proposta di regolamento](#) di modifica del **codice frontiere Schengen**, poi adottato il 13 giugno 2024 come [regolamento \(UE\) 2024/1717](#).

Il codice riveduto specifica che la strumentalizzazione si dovrebbe intendere ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera b), prima frase, del citato [regolamento \(UE\) 2024/1359](#) vale a dire “una situazione di strumentalizzazione in cui un paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di **destabilizzare l'Unione o uno Stato membro**, e laddove tali azioni possano mettere a repentaglio funzioni essenziali di uno Stato membro, ivi incluso il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale”. Prevede quindi che, in una tale situazione, gli Stati membri possono chiudere temporaneamente specifici valichi di frontiera o limitarne gli orari di apertura. A sua volta, il regolamento (UE) 2024/1359 include la strumentalizzazione di migranti fra le **situazioni di crisi o di forza maggiore**, dovute a circostanze al di fuori del controllo dell'UE e dei suoi Stati membri, per far fronte alle quali dunque le misure e la flessibilità previste dal [regolamento \(UE\) 2024/1351](#) e dal [regolamento \(UE\) 2024/1348](#) non sono sufficienti.

In tale contesto si colloca anche la [comunicazione](#) sulla **lotta alle minacce ibride** e sul **rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne dell'UE**, adottata con l'obiettivo di aiutare gli Stati membri – in particolare Polonia, Finlandia e paesi baltici – a contrastare le minacce ibride derivanti dalla strumentalizzazione della migrazione da parte di **Russia e Bielorussia**.

Nella comunicazione viene evidenziato che, per migliorare ulteriormente la sorveglianza delle frontiere con la Russia e la Bielorussia, la Commissione mette a disposizione ulteriori finanziamenti per un totale di **170 milioni di euro**: 150 milioni attraverso lo strumento per la gestione delle frontiere e dei visti (*Border Management and Visa Instrument* - BMVI) e altri 20 milioni dallo “strumento tematico” del BMVI. I fondi sono destinati a sostenere l'Estonia con 19,4 milioni di euro, la Finlandia con 50 milioni di euro, la Lettonia con 17 milioni di euro, la Lituania con 15,4 milioni di euro, la Polonia con 52 milioni di euro e la Norvegia con 16,4 milioni di euro e serviranno ad aggiornare le apparecchiature di sorveglianza elettronica, migliorare le reti di telecomunicazione, distribuire apparecchiature mobili di rilevamento e contrastare le intrusioni dei droni.

Come richiesto in particolare dalla **Polonia**, che ha già costruito una barriera lungo il confine, gli Stati membri interessati sono autorizzati ad adottare una **legislazione eccezionale** che consenta loro di **derogare al diritto d'asilo** e alla **Carta dei diritti fondamentali dell'UE**. La base giuridica è ricondotta all'[articolo 72](#) del Trattato sul funzionamento dell'UE, il quale – viene sottolineato nella comunicazione – riconosce che, in circostanze eccezionali, gli Stati membri possono essere obbligati ad adottare misure per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, in deroga al diritto derivato dell'UE, come confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tali deroghe dovrebbero essere eccezionali e applicate solo in casi chiaramente definiti.

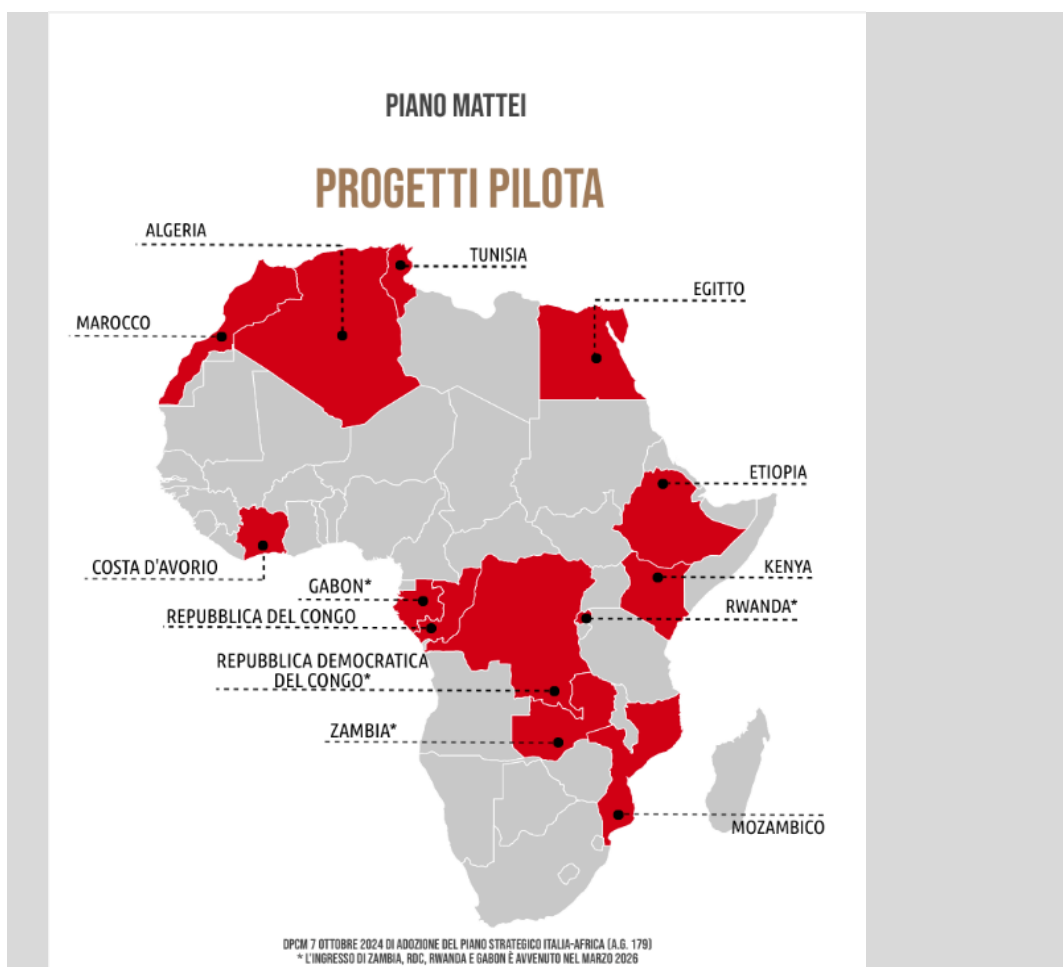
La dimensione esterna delle politiche migratorie

Le istituzioni dell'UE ritengono la **regione mediterranea** “un ponte essenziale” per il partenariato economico, gli scambi culturali e il dialogo fra le diverse regioni di Europa, Africa e Asia, nel momento in cui l'attuale contesto geopolitico globale e regionale richiede relazioni politiche più strette e un partenariato rafforzato. Il 16 ottobre 2025 la Commissione europea ha quindi presentato, congiuntamente all'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, la [comunicazione](#) dal titolo “Patto per il Mediterraneo - Un unico mare, un patto, un futuro unito”, con l'intento di delineare una strategia che rafforzi i rapporti dell'UE con i partner del Mediterraneo meridionale.

Il patto è strutturato su tre pilastri, uno dei quali dedicato alla sicurezza, preparazione e gestione della migrazione.

Per approfondimenti, si rimanda al [dossier n° 125](#) *Patto per il Mediterraneo*, a cura della Camera dei deputati.

Nella sopra citata relazione programmatica per il 2026, il Governo ricordo che di rilievo in tale ambito è il “[Piano Mattei](#) per l'Africa”, la strategia promossa dal Governo italiano per promuovere un modello di cooperazione da pari a pari. La strategia ha trovato definizione normativa nel documento programmatico - strategico adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2024 (ai sensi del [D.L. 15 novembre 2023 n.161](#) convertito, con modificazioni, dalla [legge 11 gennaio 2024, n. 2](#)). L'articolo 10 del [D.L. n. 89 del 2024](#) convertito con modificazioni dalla [L. 8 agosto 2024, n. 120](#) ha previsto varie misure a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, con particolare riguardo al continente africano. Il DPCM fissa le linee guida fondamentali e le principali direttrici di intervento, oltre a identificare il piano come una piattaforma programmatica in costante aggiornamento, sulla base della collaborazione con le nazioni africane, sia nella fase di definizione sia in quella di attuazione dei singoli progetti (siano essi nuovi progetti o sviluppo di iniziative già in corso). Nel corso del [secondo Vertice Italia-Africa](#), che si è tenuto ad Addis Abeba il 13 febbraio 2026, è stato ulteriormente esteso il raggio d'azione del piano e sono state discusse e definite le future prospettive della strategia.



Sullo stato di attuazione del piano Mattei sono state trasmesse al Parlamento tre relazioni (ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge n. 161 del 2023): la prima relazione, aggiornata al 10 ottobre 2024 ([Doc. CCXXXIII, n. 1](#)), trasmessa l'11 novembre 2024; la seconda relazione, aggiornata al 30 giugno 2025 ([Doc. CCXXXIII, n. 2](#)), trasmessa il 9 luglio 2025; la terza relazione, aggiornata al 30 giugno 2026 ([Doc. CCXXXIII, n. 3](#)), trasmessa il 2 luglio 2026. Per approfondimenti, si rimanda al [dossier](#) curato dai Servizi di documentazione del Senato e della Camera dei deputati.

Fra i **partenariati internazionali** volti a sostenere e promuovere i valori e gli interessi europei nonché quella che dall'Unione viene indicata come 'prosperità a livello globale', si segnala in particolare il [Global Gateway](#), strategia europea il cui obiettivo è favorire collegamenti intelligenti, puliti e sicuri nei settori del digitale, dell'energia e dei trasporti e rafforzare i sistemi della sanità, dell'istruzione e della ricerca in tutto il mondo. In tale ambito, l'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a mobilitare fino a 300 miliardi di euro di investimenti per lo sviluppo di infrastrutture nel periodo 2021-2027.

Il *Global Gateway* è attuato attraverso l'[approccio Team Europa](#), con il coinvolgimento della Commissione europea, del [Servizio europeo per l'azione esterna](#) (SEAE), degli Stati

membri dell'UE e con il contributo delle istituzioni finanziarie, del settore privato e di altre organizzazioni non governative.

Lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale (NDICI-Europa globale), istituito con il [regolamento \(UE\) 2021/947](#), assicura il **supporto dell'azione esterna dell'Unione**, con contributi aggiuntivi richiesti agli Stati membri dell'UE e ai partner del Mediterraneo meridionale, alle istituzioni finanziarie internazionali e al settore privato, utilizzando le risorse secondo il sopra citato approccio *Team Europe*, ossia mettendo in comune risorse e competenze per creare un'azione esterna altamente coordinata.

Il finanziamento dello strumento copre il periodo compreso fra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027, la durata del Quadro finanziario pluriennale. Ha una dotazione finanziaria di 79.462 miliardi di euro, composta da: programmi geografici (60.388 miliardi di euro); programmi tematici (6.358 miliardi di euro); azioni di risposta rapida (3.182 miliardi di euro); una riserva aggiuntiva di 9.534 miliardi di euro per sfide e priorità emergenti.

Nell'ambito delle proposte sul nuovo [Quadro finanziario pluriennale 2028-2034](#) gli strumenti finanziari a sostegno dell'azione esterna sopra richiamati dovrebbero essere sostituiti dal [nuovo Europa globale](#), con una dotazione di 200 miliardi di euro per l'intero ciclo finanziario¹.

Sulla proposta il Consiglio ha raggiunto un [orientamento generale parziale](#) il 16 giugno 2026. Presso il Parlamento europeo la proposta è stata assegnata alle Commissioni congiunte Affari esteri (AFET) e Sviluppo (DEVE), con relatori rispettivamente Michael Gahler (PPE) e Robert Biedron (S&D). L'8 ottobre 2026 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#)^e sullo stato di avanzamento delle relazioni commerciali e di investimento tra UE e Africa.

L'UE ha finora siglato diversi **accordi e dichiarazioni con i Paesi terzi**:

- il 18 marzo 2016 è stata firmata una [dichiarazione UE-Turchia](#) e riconfermato il [piano d'azione comune](#), attivato il 29 novembre 2015 per far fronte alla crisi dei rifugiati provocata dalla situazione in Siria. A favore dello [strumento per i rifugiati in Turchia](#), alla fine del 2025 sono stati erogati quasi 5,9 miliardi di euro (cfr. la [Decima relazione annuale](#) sullo strumento per i rifugiati in Turchia, pubblicata dalla Commissione europea il 16 luglio 2026);
- l'11 giugno 2023 è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Tunisia**, cui hanno fatto seguito un [memorandum d'intesa](#) (su un partenariato strategico e globale fra l'UE e la Tunisia, che comprende la questione migratoria) e un [piano d'azione in 10 punti](#);
- il 7 marzo 2024 è stata firmata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Mauritania**, che istituisce un partenariato sulla migrazione;
- il 17 marzo 2024 è stata firmata al Cairo una [dichiarazione congiunta](#) su un partenariato strategico e globale fra l'**Egitto** e l'UE. Le priorità per il periodo 2021-2027

1 Nel [negotiating box](#) che il 10 ottobre 2026 la presidenza irlandese ha presentato ai rappresentanti permanenti del Consiglio per le future discussioni, alla rubrica "Europa globale" è proposta una riduzione del 17% e questa disporrebbe pertanto di una dotazione di 177 miliardi di euro.

sono definite nel [programma indicativo pluriennale \(MIP\) UE-Egitto](#) che, fra le aree di cooperazione, include la migrazione (in particolare l'UE ha fornito la disponibilità a erogare finanziamenti per garantire la stabilità macroeconomica a lungo termine e una crescita economica sostenibile, sulla base di priorità e obiettivi di riforma definiti congiuntamente);

- il 29 gennaio 2025 l'UE e la **Giordania** hanno firmato un [partenariato strategico e globale](#), integrato da risorse finanziarie da parte dell'UE pari a 3 miliardi di euro, comprendenti sovvenzioni, investimenti pubblici e privati e assistenza macro finanziaria.

Si ricorda inoltre che, al fine di ridurre gli arrivi irregolari, la Commissione europea ha presentato appositi **piani di azione**:

- il [piano d'azione per il Mediterraneo centrale](#), del 21 novembre 2022;
- il [piano d'azione sulla rotta dei Balcani occidentali](#), del 5 dicembre 2022;
- il [piano d'azione per le rotte migratorie del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico](#), del 6 giugno 2023;
- il [piano d'azione per il Mediterraneo orientale](#), del 18 ottobre 2023.

LA DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE E ASILO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

La disciplina dell'immigrazione

La disciplina dell'immigrazione dei cittadini di Paesi terzi ha il proprio perno nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (**testo unico sull'immigrazione**), attuato dal D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394. Il testo unico regola, in particolare, le condizioni di ingresso e soggiorno, il lavoro, l'allontanamento dal territorio nazionale e gli strumenti di integrazione. La condizione dei cittadini dell'Unione europea è invece disciplinata dal decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di attuazione della direttiva 2004/38/CE. L'asilo e la protezione internazionale, pur intersecandosi con la disciplina generale dello straniero, costituiscono un settore autonomo, retto da fonti costituzionali, internazionali e dell'Unione europea, oltre che dalla legislazione nazionale di adeguamento.

Per gli ingressi per lavoro dei cittadini non appartenenti all'Unione europea opera il principio della **programmazione dei flussi**, attuato attraverso la determinazione delle quote di ingresso. Il decreto-legge n. 20 del 2023 ha introdotto per il triennio 2023-2025 una programmazione pluriennale delle quote e dei criteri generali; tale modello è stato esteso al triennio 2026-2028 dall'articolo 2-*bis* del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145. In attuazione di questa disciplina, il D.P.C.M. 2 ottobre 2025 ha fissato complessivamente 164.850 ingressi per il 2026, 165.850 per il 2027 e 166.850 per il 2028, distinguendo tra lavoro subordinato non stagionale, lavoro stagionale e lavoro autonomo e prevedendo, nei casi indicati dal decreto, quote riservate a cittadini di Paesi con i quali l'Italia sviluppa forme di cooperazione in materia migratoria.

Sul versante del **contrasto all'immigrazione irregolare**, il testo unico prevede, tra l'altro, il respingimento alla frontiera, l'espulsione amministrativa, il trattenimento finalizzato all'esecuzione dell'allontanamento, i programmi di rimpatrio volontario assistito e la repressione penale del favoreggiamento dell'ingresso irregolare. Quando l'espulsione non può essere immediatamente eseguita nei casi previsti dalla legge, il questore può disporre il trattenimento in un centro di permanenza per i rimpatri (CPR), soggetto a convalida e controllo giurisdizionale; l'articolo 14, comma 5, del testo unico, consente proroghe fino a una durata massima complessiva di diciotto mesi. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 96 del 2025, ha ribadito che il trattenimento incide sulla libertà personale tutelata dall'articolo 13 della Costituzione, rilevando altresì una carenza della disciplina legislativa delle modalità del trattenimento e richiamando la necessità di un intervento organico del legislatore. Più di recente, il decreto-legge n. 55 del 2026 è intervenuto sull'articolo 14-*ter* del testo unico, modificando la disciplina dei rappresentanti che assistono lo straniero nei programmi di rimpatrio volontario assistito e dei relativi compensi.

A livello europeo, il recente **regolamento (UE) 2026/2280** del 7 ottobre 2026 ha introdotto una nuova disciplina comune dei rimpatri, destinata a sostituire, a decorrere dal 17 ottobre 2027, la direttiva 2008/115/CE.

In questo quadro si colloca anche la **cooperazione con Paesi terzi**. Il Protocollo tra **Italia e Albania** del 6 novembre 2023 (v. *infra*), ratificato ed eseguito con la legge n. 14 del 2024, consente l'utilizzo da parte italiana di determinate aree in territorio albanese per le strutture e le procedure individuate dalla stessa legge. In particolare, sono previste strutture a Shëngjin e Gjadër, gestite dalle autorità italiane secondo la normativa italiana ed europea e sottoposte, per le controversie tra tali autorità e i migranti, alla giurisdizione italiana. Il decreto-legge n. 37 del 2025 ha ampliato le categorie di persone trasferibili nelle strutture realizzate in Albania, includendovi anche stranieri già destinatari di provvedimenti di trattenimento nei CPR convalidati o prorogati.

Accanto al controllo dei flussi e dell'irregolarità, il testo unico disciplina l'**integrazione degli stranieri** regolarmente soggiornanti. Il diritto all'unità familiare e al ricongiungimento è regolato dagli articoli 28-33 del testo unico sull'immigrazione; l'assistenza sanitaria dagli articoli 34-36; l'istruzione dagli articoli 38-39; l'accesso a strutture di accoglienza, alloggi e prestazioni sociali dagli articoli 40-41. La tutela contro le discriminazioni è assicurata, in particolare, dagli articoli 43-44 del testo unico e dai decreti legislativi n. 215 e n. 216 del 2003. L'acquisto della cittadinanza resta disciplinato dalla legge n. 91 del 1992: per lo straniero non comunitario la naturalizzazione richiede, in via ordinaria, dieci anni di residenza legale nel territorio della Repubblica. Quanto alla partecipazione politica locale, l'Italia ha ratificato, con la legge n. 203 del 1994, la Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, ma il diritto di voto alle elezioni amministrative non è attribuito in via generale ai cittadini di Paesi terzi.

La disciplina dell'asilo

Il **diritto di asilo** trova il proprio fondamento nell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, che riconosce il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge, allo straniero al quale sia impedito nel proprio Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana. Nell'evoluzione successiva dell'ordinamento, il diritto di asilo costituzionale ha trovato attuazione attraverso le diverse forme di protezione disciplinate dalla normativa europea e nazionale.

La principale di tali forme è la **protezione internazionale**, che comprende lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria. Dal 12 giugno 2026 – nel contesto del **Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024** – presupposti e contenuto dei due *status* sono disciplinati direttamente dal regolamento (UE) 2024/1347, ferma l'applicazione delle disposizioni nazionali compatibili e di completamento contenute, tra l'altro, nel decreto legislativo n. 251

del 2007. Lo **status di rifugiato** tutela il cittadino di Paese terzo o l'apolide che, per il fondato timore di persecuzione per i motivi indicati dalla Convenzione di Ginevra, non possa o non voglia avvalersi della protezione del Paese di origine; la **protezione sussidiaria** riguarda chi non possiede tali requisiti ma, in caso di rimpatrio, correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave. Sul piano nazionale opera inoltre la **protezione speciale** collegata ai divieti di espulsione e respingimento dell'articolo 19 del testo unico sull'immigrazione. Distinta dalla protezione internazionale individuale è la **protezione temporanea** di derivazione europea, attuata in Italia dal decreto legislativo n. 85 del 2003: è una tutela eccezionale e collettiva per afflussi massicci di sfollati. In applicazione di questo istituto, nel 2022 è stata attivata la protezione temporanea per gli sfollati dall'Ucraina, da ultimo prorogata fino al 4 marzo 2028.

L'adeguamento interno alla prima fase di applicazione del Patto è stato realizzato con il **decreto-legge n. 100 del 2026**, convertito dalla legge n. 145 del 2026, che ha modificato, tra l'altro, il decreto legislativo n. 25 del 2008, il decreto legislativo n. 142 del 2015 e il decreto legislativo n. 286 del 1998 (testo unico immigrazione). La domanda di protezione internazionale si articola nella manifestazione della volontà, nella registrazione e nella formalizzazione, secondo il regolamento (UE) 2024/1348 e la disciplina nazionale di coordinamento. In sede di prima attuazione e comunque fino al 30 aprile 2027, questure e uffici di polizia di frontiera sono competenti per tutte e tre le fasi e la domanda si considera formalizzata al momento della registrazione (art. 17, commi 1-2, decreto-legge n. 100 del 2026). La determinazione dello Stato membro competente è disciplinata dal **regolamento (UE) 2024/1351**, che **sostituisce il regolamento Dublino III** mantenendone l'impianto di fondo – esame della domanda da parte di un unico Stato membro, gerarchia di criteri, competenza dello Stato di primo ingresso irregolare nei casi previsti e, in via residuale, del primo Stato membro nel quale è stata registrata la domanda – ma ne aggiorna alcuni profili: estende a venti mesi il termine di cessazione della competenza dello Stato di primo ingresso; ammette un regime probatorio più agevole per il ricongiungimento familiare (con riferimento ai familiari già beneficiari di protezione internazionale o richiedenti asilo in altro Stato membro); attribuisce la competenza in caso di minori non accompagnati allo Stato in cui si trova legalmente un familiare o un parente in grado di occuparsene, sempre nel rispetto dell'interesse superiore del minore; introduce un nuovo criterio legato al conseguimento di un titolo di studio (lo Stato membro in cui eventualmente il richiedente abbia ottenuto un diploma a seguito di almeno un anno di studio, se la domanda è presentata entro sei anni) e affianca ai criteri di competenza un meccanismo di solidarietà obbligatoria tra Stati membri. Il decreto-legge n. 100 del 2026 ne coordina l'applicazione a livello nazionale, ancorando l'avvio della procedura di determinazione dello Stato competente alla registrazione della domanda anziché al fotosegnalamento, come nel regime Dublino III, e prevedendo, in caso di riscontro nel sistema Eurodac, l'apertura di un'apposita

evidenza con informativa alla competente Unità *Asylum and Migration Management Regulation* - AMMR (nuova denominazione dell'Unità Dublino). L'esame nel merito resta attribuito alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il nuovo quadro attribuisce particolare rilievo alle procedure accelerate e di frontiera. Il regolamento (UE) 2024/1348 rende obbligatoria la procedura di frontiera per specifiche categorie di richiedenti – tra cui coloro che siano ritenuti pericolosi per la sicurezza nazionale e i cittadini di Paesi con un tasso di riconoscimento della protezione pari o inferiore al 20 per cento – stabilendone la conclusione entro dodici settimane; il decreto-legge n. 100 del 2026 ne rende operativa l'applicazione sul piano interno, modificando il decreto legislativo n. 25 del 2008 per individuare le zone di frontiera e di transito interessate e per fissare il termine, interno alle dodici settimane europee, entro cui la Commissione territoriale deve decidere, pari a quattro settimane ai sensi del nuovo articolo 28-bis.1. In parallelo, il regolamento (UE) 2024/1356 prevede accertamenti preliminari di identità, sicurezza, salute e vulnerabilità per le categorie di cittadini di Paesi terzi individuate dal regolamento; il decreto-legge n. 100 del 2026 ha coordinato con tale disciplina gli accertamenti nazionali e le garanzie per il fermo, della durata massima di settantadue ore, necessario al loro svolgimento. Il decreto-legge n. 100 del 2026 ha, inoltre, modificato l'articolo 6-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015, introducendo una nuova disciplina del trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura di asilo in frontiera, con richiamo esplicito all'articolo 43 del regolamento (UE) 2024/1348, e ha inserito, nel medesimo decreto legislativo, il nuovo articolo 5-*sexies* che reca una nuova definizione di rischio di fuga da valutare caso per caso sulla base delle circostanze elencate dalla norma. Le aree in uso all'Italia in Albania destinate alle procedure di asilo sono equiparate, nei limiti e agli effetti previsti dalla legge n. 14 del 2024, alle zone di frontiera o di transito.