



Politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo

Dossier n° 5 -
9 novembre 2022

Il contesto: il diritto primario dell'UE

L'articolo 79 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) stabilisce le competenze dell'Unione europea in materia di politica di migrazione e disciplina le procedure per il loro esercizio.

Le competenze sono essenzialmente riconducibili a **quattro ambiti principali**:

- **migrazione regolare**, concernente la definizione delle condizioni di **ingresso** e soggiorno legali dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, anche per quanto concerne il **ricongiungimento familiare**; è lasciata agli Stati membri la facoltà di stabilire i **volumi di ammissione** per le persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro dipendente o autonomo;
- **integrazione**, attraverso **incentivi** a misure adottate dagli Stati membri per promuovere l'inserimento di cittadini di Paesi terzi che vi risiedono legalmente (in tale settore sono escluse le misure di armonizzazione degli ordinamenti nazionali);
- contrasto all'**immigrazione irregolare**, materia che contempla l'obbligo dell'UE di prevenire e ridurre l'immigrazione irregolare, anche mediante politiche di **rimpatrio** in linea con i diritti fondamentali;
- la lotta contro la **tratta degli esseri umani**, in particolare donne e minori;
- **riammissione**, mediante il potere di stipulare **accordi** con Paesi terzi di origine o di provenienza, concernente i cittadini di Paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli Stati membri.

Ai sensi dei commi 2 e 4 dell'articolo 79 del TFUE Parlamento europeo e Consiglio dell'UE adottano misure nei settori testé indicati deliberando secondo la **procedura legislativa ordinaria**.

L'articolo 80 del TFUE fissa il principio generale in base al quale le politiche in materia di migrazione sono **fondate** sul **principio di solidarietà** e di **equa ripartizione** della **responsabilità** tra gli Stati membri, anche sul **piano finanziario**.

Il diritto primario dell'UE prevede altresì che l'UE legiferi in materia di **asilo**, **protezione sussidiaria** e **protezione temporanea** (articolo 78 del TFUE); in tale contesto, spiega infine effetti dello stesso rango del Trattato la **Carta dei diritti fondamentali dell'UE** che, all'articolo 18, **garantisce** il diritto all'**asilo** conformemente alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo *status* di rifugiati. Tali norme hanno legittimato l'UE a istituire il **sistema comune europeo di asilo**.

I principali strumenti che disciplinano il settore

Asilo

Il **sistema comune europeo di asilo** (CEAS) è il quadro legislativo mediante il quale l'Unione europea regola questioni sostanziali e procedurali in materia di **protezione internazionale**, dall'ingresso del richiedente asilo in uno Stato membro fino all'accertamento definitivo dello *status* di protezione.

Il regime europeo provvede a:

- determinare lo **Stato competente** per l'esame delle domande di asilo;
- prevedere norme comuni per una **procedura di asilo**;
- stabilire **condizioni** comuni minime per l'**accoglienza** dei richiedenti asilo;
- ravvicinare le normative relative al **riconoscimento** e agli **elementi sostanziali** dello **status** di rifugiato.

Tra le discipline specifiche che compongono il sistema rileva, in particolare, il regolamento Dublino III ([regolamento \(UE\) n. 604/2013](#), recante i **criteri** e i **meccanismi** di **determinazione** dello **Stato membro competente** per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Tale normativa include, tra l'altro, il principio chiave dello **Stato di primo approdo**, in base al quale (fatti salvi alcuni criteri gerarchicamente superiori riconducibili all'esistenza di **legami familiari**) quando è accertato che un richiedente ha varcato illegalmente, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente.

Migrazione regolare

In tale ambito di intervento sono presenti numerose direttive settoriali, tra le quali si ricordano:

- la [direttiva sul permesso unico \(2011/98/UE\)](#), che reca una procedura comune e semplificata per i cittadini di Paesi terzi che presentano domanda di **permesso di soggiorno** e di **lavoro** in uno Stato membro e stabilisce un insieme comune di **diritti** per gli immigrati regolari; tale normativa è attualmente oggetto di proposta di revisione (vedi *infra*, "Recenti iniziative");
- la [direttiva 2014/36/UE](#) in materia di condizioni di **ingresso** e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di **lavoratori stagionali**.

Infine, lo *status* dei cittadini di Paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo nell'Unione europea è disciplinato dalla [direttiva 2003/109/CE](#) del Consiglio, modificata nel 2011 per estenderne l'ambito di applicazione ai rifugiati e ad altri beneficiari di protezione internazionali. Tale regime è attualmente in via di modifica (vedi *infra*, "Recenti iniziative")

Ulteriori normative settoriali riguardano rispettivamente le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'ambito di **trasferimenti intra-societari** e quelle relative ai cittadini di Paesi terzi per motivi di **ricerca, studio, tirocinio, volontariato**, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari.

Da ultimo, si ricorda che il 7 ottobre 2021 il Consiglio dell'UE ha adottato la **riforma** della direttiva che stabilisce le condizioni di ingresso e di soggiorno per i cittadini di Paesi terzi **altamente qualificati** che intendono vivere e lavorare nell'UE (direttiva "**Carta blu**"): la riforma ha reso più flessibili i criteri di ammissione e ha abbassato la soglia per il salario minimo dei candidati. Sono, infine, previste misure per la semplificazione e la mobilitazione tra Paesi UE e il ricongiungimento familiare più rapido.

Integrazione

Nell'ambito delle limitate competenze dell'UE si ricorda, tra l'altro:

- il [piano d'azione](#) per l'**integrazione** e l'**inclusione** per il 2021-2027, recante misure volte ad assistere gli Stati membri nell'integrazione dei cittadini di Stati terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione per quanto riguarda l'**istruzione**, l'**occupazione**, l'**assistenza sanitaria** e l'**alloggio**;
- il [Forum europeo della migrazione](#);
- il portale europeo sull'integrazione;
- [la rete europea sull'integrazione](#);
- il [gruppo](#) di studio tematico "Immigrazione e integrazione".

Migrazione irregolare

Una serie di normative settoriali mira a contrastare i flussi migratori irregolari, concentrandosi sulle misure contro le attività di favoreggiamento. Oltre alla [direttiva 2002/90/CE](#), volta a stabilire una **definizione comune** del reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e alla [decisione quadro 2002/946/GAI](#), che stabilisce le relative **sanzioni penali**, si ricordano la [direttiva 2011/36/UE](#), concernente la prevenzione e la repressione della **tratta di esseri umani** e la **protezione** delle **vittime**, e il [piano d'azione](#) rinnovato dell'UE contro il **traffico di migranti** per il periodo 2021-2025. La [direttiva 2009/52/CE](#) specifica le sanzioni e i provvedimenti che gli Stati membri sono tenuti ad applicare nei confronti di **datori di lavoro** di cittadini di Paesi terzi il cui **soggiorno è irregolare**.

In tale contesto l'UE ha altresì il potere di normare in materia di **allontanamento** e **rimpatrio** delle persone in soggiorno irregolare, facoltà tra l'altro esercitata con l'adozione della [direttiva 2008/115/CE](#) recante norme e procedure comuni dell'UE applicabili negli Stati membri al **rimpatrio** di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

L'orientamento più recente della Commissione prevede un **sistema comune dell'UE** per i **rimpatri** caratterizzato dal rafforzamento del sostegno operativo agli Stati membri, in particolare, per mezzo dell'Agenzia della guardia di frontiera e costiera (**Frontex**) e della proposta figura del coordinatore per i rimpatri sostenuto da una nuova rete ad alto livello per il rimpatrio.

Si ricorda che l'Ue ha concluso 18 accordi (con **Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, Macedonia del Nord, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia, Cabo Verde, Bielorussia**) e 6 intese (con **Afghanistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopia e Costa d'Avorio**) in materia di **riammissione**. Sono in corso negoziati per la conclusione di accordi di riammissione con **Nigeria, Tunisia, Marocco e Cina**. Anche gli accordi di più vasta portata che l'Ue ha concluso con talune regioni o Paesi terzi, quale l'accordo che succederà all'[accordo di Cotonou](#) fra l'Ue e **79 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (Acp)**, i cui negoziati si sono conclusi di recente, contengono disposizioni in materia di riammissione.

Si segnala infine il meccanismo di **condizionalità positive** o **negative** in base al livello di collaborazione di un Paese terzo in materia di riammissione, previsto dall'articolo 25 *bis* del [codice europeo dei visti](#). Qualora un Paese partner non cooperi a sufficienza in materia di riammissione, la Commissione presenta al Consiglio una proposta che applica specifiche restrizioni al trattamento delle domande di visto per soggiorni di breve durata.

Dimensione esterna di politica di migrazione

Sia l'Agenda europea sulla migrazione, sia il più recente Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (*vedi infra*) hanno confermato l'approccio "olistico" che include misure volte a ridurre i flussi, tra l'altro affrontando le **cause profonde** negli Stati di origine e di transito della **migrazione irregolare**.

In tal senso vanno ricordati: i **partenariati** che riuniscono un'ampia gamma di politiche in materia di **istruzione, sviluppo, visti, commercio, agricoltura, lavoro, ricerca, energia, ambiente e cambiamenti climatici**; l'uso strategico, coordinato e flessibile degli **strumenti di finanziamento** dell'UE.

La collaborazione con i Paesi di origine e di transiti riguarda essenzialmente:

- la cooperazione nella lotta contro il **traffico** di migranti;
- il rafforzamento degli **accordi** in materia di **rimpatrio, riammissione e reinserimento**;
- i citati partenariati per i talenti per migliorare le **opportunità occupazionali** nei Paesi terzi e le rotte legali per entrare nell'UE.

Circa gli strumenti di finanziamento di provenienza europea nei Paesi terzi interessati ai flussi, si ricorda, tra l'altro, l'*EU Emergency Trust Fund for Africa* ([EUTF for Africa](#)), lanciato dai partner europei e africani al vertice di La Valletta sulla migrazione nel novembre 2015, firmato da 25 Stati membri dell'UE (compresa l'Italia), Norvegia e Svizzera. I programmi finanziati dal fondo

fiduciario (finora circa **5 miliardi di euro**) riguardano diverse cause di **instabilità, migrazione irregolare e sfollamento forzato**, e si articolano nei seguenti obiettivi: maggiori opportunità economiche e occupazionali; rafforzamento della resilienza delle comunità; migliore gestione della migrazione; migliore *governance* e prevenzione dei conflitti.

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

Le proposte del 2020

A seguito del parziale stallo del negoziato avente ad oggetto le proposte di **riforma del sistema comune europeo di asilo** presentate nel 2016, la Commissione europea ha avviato nel settembre del 2020 una serie di proposte normative e di altre iniziative per un nuovo corso in materia di politica di migrazione e di protezione internazionale (cosiddetto **Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo**).

Nel disegno della Commissione il pacchetto, ispirato a una logica di **equilibrio** tra i principi di **responsabilità** e **solidarietà**, mira a colmare una serie di lacune individuate nelle dinamiche relative ai **controlli di frontiera alle frontiere esterne** e alle **procedure** di asilo e di **rimpatrio**; le nuove norme mirano altresì a ridurre profili di **disomogeneità** tra i sistemi nazionali di asilo, onde evitare il fenomeno dell'*asylum shopping*. La Commissione europea ha altresì messo mano alla predisposizione di **meccanismi** stabili di risposta alle **emergenze** in caso di flussi migratori irregolari eccezionali, nonché previsto nuovi sistemi stabili di solidarietà nei confronti degli Stati membri maggiormente esposti ai flussi. Da ultimo, il nuovo approccio include il rafforzamento delle **relazioni esterne** con i principali **Paesi terzi di origine** e di **transito**.

Il pacchetto normativo attualmente in discussione include, tra l'altro:

- una [proposta di regolamento](#) che definisce un sistema di gestione della migrazione e dell'asilo volto a sostituire il **regolamento di Dublino**, tra l'altro, prevedendo **correttivi** al meccanismo attuale di ripartizione delle domande di asilo fra gli Stati membri mediante un **nuovo strumento di solidarietà**;
- una [proposta di regolamento](#) recante misure straordinarie e temporanee per affrontare **situazioni di crisi e di forza maggiore** nel settore della migrazione e dell'asilo; la proposta include norme *ad hoc* in caso di situazioni eccezionali di afflusso massiccio (che abbiano ripercussioni sui sistemi nazionali di asilo e sul complessivo sistema comune europeo), nonché lo *status* di protezione immediata per le persone che fuggono da determinate situazioni di crisi;
- una [proposta di regolamento](#) per aggiornare il quadro giuridico di **Eurodac** (la banca dati che contiene le **impronte digitali** dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo che sono stati registrati negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati, utilizzata, tra l'altro, per facilitare l'applicazione del regolamento Dublino); la proposta intende migliorare il sistema con la rilevazione di ulteriori dati, come le immagini del **volto** e ampliandone l'ambito di applicazione attraverso l'inclusione dei dati relativi ai cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE che non hanno chiesto asilo;
- una [proposta di regolamento](#) in materia di **accertamenti preliminari** (*screening*) da applicare alle persone che non soddisfano le condizioni d'ingresso, comprese le persone che chiedono protezione internazionale; Gli accertamenti, che includono l'identificazione e i **controlli di sicurezza, controlli sanitari** e di **vulnerabilità**, dovrebbero essere svolti, di norma, in **prossimità delle frontiere esterne** o in altri luoghi dedicati nei territori degli Stati membri, per un periodo massimo di cinque giorni durante il quale le persone devono rimanere a disposizione delle autorità nazionali.
- [una proposta di regolamento](#) sostitutiva dell'attuale direttiva sulle **procedure d'asilo**, con la quale la Commissione europea intende sostituire le varie procedure attualmente applicate negli Stati membri con un'unica **procedura semplificata**; il nuovo regime prevede un

esame più rapido delle domande in presenza di determinati presupposti, e istituisce una **nuova procedura di frontiera** volta a rendere i **rimpatri più efficaci**.

Sono altresì in corso di iter legislativo. una proposta di regolamento sostitutiva della direttiva vigente che stabilisce i criteri comuni per **identificare** le **persone** che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e i diritti comuni per tali persone in tutti gli Stati membri; l'istituzione di un **quadro permanente dell'UE per il reinsediamento**, che dovrebbe sostituire gli attuali programmi di reinsediamento ad hoc dell'UE.

Recenti iniziative della Commissione europea

Il 27 aprile 2022, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte nel settore della migrazione legale articolato in:

- una **riforma** della **direttiva sul permesso unico**, che mira a rendere la procedura per il permesso più rapida, a consentire la presentazione della domanda sia nei paesi terzi che negli Stati membri dell'UE, e a rafforzare le garanzie per la parità di trattamento e la protezione dallo sfruttamento della manodopera;
- una **revisione** della **direttiva sui soggiornanti di lungo periodo**, con disposizioni volte a semplificare le condizioni di ammissione, ad esempio consentendo il cumulo di periodi di soggiorno in diversi Stati membri, e a rafforzare alcuni diritti dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro familiari, fra l'altro migliorando il ricongiungimento familiare e favorendo la mobilità all'interno dell'UE.

Infine, il 6 ottobre 2022, la Commissione europea ha presentato una **relazione** sulla migrazione e l'asilo 2022, che illustra i progressi conseguiti e gli sviluppi ritenuti significativi in tale settore. Sono richiamati, in particolare: misure per la **piattaforma di solidarietà** nei confronti dei rifugiati provenienti dall'Ucraina; iniziative in materia di sistema comune dei **rimpatri**; cooperazione con partner nel settore della migrazione; attività per il contrasto al fenomeno di **strumentalizzazione** dei migranti.

Gli avanzamenti dei negoziati sul Patto

A distanza di oltre due anni dalla presentazione del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo e di circa sei anni dall'iniziativa di riforma del Sistema comune europeo di asilo, alcune iniziative normative tra quelle citate hanno registrato taluni avanzamenti. In particolare, oltre alla trasformazione dell'EASO (Ufficio europeo per l'asilo) nella nuova **Agenzia dell'UE per l'asilo**, istituita con il regolamento, e potenziata nelle funzioni di sostegno agli Stati membri, i principali progressi riguardano:

- l'aggiornamento del quadro giuridico di **Eurodac**, nonché la disciplina in materia di **controlli preingresso**, per i quali il 22 giugno 2022 il Consiglio dell'UE ha approvato i rispettivi mandati per i negoziati con il Parlamento europeo;
- la proposta di regolamento per la **qualifica** dei richiedenti asilo e l'armonizzazione dei **diritti** e dei **benefici** dei titolari di protezione internazionale nell'UE, attualmente oggetto di negoziato tra le istituzioni legislative europee;
- la riforma in materia di **standard di accoglienza**, tuttora oggetto di negoziato tra Parlamento europeo e Consiglio dell'UE.

La roadmap per i progressi nei negoziati

Da ultimo, il 7 settembre 2022 il **Parlamento europeo** e cinque presidenze del Consiglio dell'UE a rotazione (**Repubblica Ceca, Svezia, Spagna, Belgio e Francia**) hanno sottoscritto un **accordo** con il quale si sono impegnati a collaborare per adottare la riforma in materia di migrazione e asilo prima delle elezioni europee del 2024.

L'accordo prevede una **roadmap** in base alla quale i negoziati tra i colegislatori dovrebbero iniziare al più tardi entro la fine del 2022 e concludersi entro la fine della legislatura 2019-2024. L'effettiva attuazione del

calendario concordato è subordinata a riunioni di *follow-up* tra i membri del **gruppo di contatto per l'asilo** (composto dai membri del Parlamento europeo che sono anche i **relatori** dei rispettivi dossier legislativi nell'ambito del pacchetto di proposte sopra citate) e i rappresentanti delle Presidenze a rotazione del Consiglio.

Nella dichiarazione comune si sottolinea la necessità che l'adozione dell'intera riforma rispetti rigorosamente l'**equilibrio** tra tutte le componenti del Patto, nonché i **principi** (stabiliti all'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'UE) di **solidarietà** e di **equa distribuzione della responsabilità** tra gli Stati membri.

Attività nell'ambito del Consiglio dell'UE

La Dichiarazione di solidarietà (meccanismo di contribuzione solidale volontaria)

Nell'ambito della **Presidenza semestrale francese** del Consiglio, il 22 giugno 2022, alla presenza della Commissione europea, ventuno tra Stati membri e Stati terzi associati (Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Spagna, Finlandia, Francia, Croazia, Irlanda, **Italia**, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein) hanno adottato una *dichiarazione di solidarietà*, recante un meccanismo di **contribuzione solidale volontaria**, sotto forma di **ricollocazione o di altri tipi di apporti**, in particolare contributi **finanziari**.

La natura volontaria del meccanismo consente agli Stati membri di avere **preferenze** sulla **natura e l'importo dei rispettivi contributi**, ad esempio con riferimento al gruppo di persone interessate alla ricollocazione (nazionalità, vulnerabilità, ecc.) o agli Stati membri cui viene fornita la loro solidarietà. Tuttavia, la dichiarazione prevede che, al fine di garantire la prevedibilità del meccanismo, debbano essere rispettati, tra l'altro, i seguenti criteri:

- le ricollocazioni dovrebbero avvantaggiare principalmente gli Stati membri che devono far fronte a sbarchi a seguito di **operazioni di ricerca e soccorso** lungo la rotta del Mediterraneo e dell'Atlantico occidentale; dovrebbero altresì applicarsi anche ad altre circostanze in modo da tener conto dell'attuale situazione di **Cipro** o delle possibili evoluzioni nelle **isole greche**;
- le ricollocazioni dovrebbero applicarsi principalmente alle persone bisognose di **protezione internazionale**, dando priorità a quelle più **vulnerabili**;
- per garantire la prevedibilità del meccanismo, è fissato un **volume annuale totale** di ricollocazione;
- ciascuno Stato membro contributore dovrebbe presentare il proprio **impegno** alla ricollocazione, **quantificato numericamente** in base alla rispettiva **popolazione** e al proprio **PIL**, pur mantenendo la possibilità di superare tale quota;
- in caso di situazione di **pressione sproporzionata** su uno Stato membro e sul suo sistema di accoglienza a causa di flussi secondari, e tenuto conto del suo livello di cooperazione nell'ambito del sistema Dublino, tale Stato membro dovrebbe avere la possibilità di **invocare** tale **circostanza per riconsiderare temporaneamente** il suo **impegno** alla ricollocazione.

Nel caso in cui uno Stato aderente scelga volontariamente di partecipare allo strumento di solidarietà **non attraverso la ricollocazione** ma tramite un **contributo finanziario** a uno Stato membro beneficiario, o anche mediante **progetti** in **Paesi terzi** che possono avere un impatto diretto sui flussi alle frontiere esterne, la dichiarazione stabilisce l'impegno a rispettare una serie di modalità. Tra queste si ricordano:

- il **contributo indicativo minimo** per ciascuno Stato membro partecipante, affinché l'obiettivo non venga ridotto eccessivamente nel caso in cui un numero limitato di Stati membri partecipi alla ricollocazione, in modo tale da affermare la precedenza della ricollocazione rispetto ai contributi finanziari come mezzo per dimostrare solidarietà nell'ambito del meccanismo;

- i **trasferimenti finanziari diretti** tra Stati membri, per semplicità di bilancio;
- l'invito alla **Commissione**, in consultazione con gli Stati membri contributori e beneficiari, a **individuare** gli Stati membri cui dovrebbe essere versato il contributo finanziario.

Nella dichiarazione si precisa tra l'altro che il meccanismo di solidarietà si applica al momento della firma della Dichiarazione, ma i **contributi di solidarietà** iniziano, a condizione che sia stato effettuato dalla Commissione l'inventario delle **necessità**, dal momento in cui siano raggiunti in seno al Consiglio i **mandati negoziali** o gli **orientamenti generali** sulle proposte per lo *screening* e in materia di Eurodac; le ricollocazioni potrebbero tuttavia essere effettuate nei confronti di persone arrivate nell'UE **prima** di questo momento, e anche messe a disposizione in seguito.

È infine previsto l'impegno delle Parti a massimizzare la **cooperazione volta ad affrontare i flussi migratori secondari** aumentando il ritmo dei **trasferimenti Dublino**, pur riconoscendo l'importanza di garantire che i beneficiari di protezione internazionale abbiano accesso alla **mobilità legale** tra gli Stati membri, e tenuto conto che a tal riguardo dovrebbero essere esaminate le disposizioni pertinenti nell'ambito del Patto.

Le attività della Presidenza ceca

In materia di migrazione il Programma dell'attuale Presidenza ceca del Consiglio dell'UE attribuisce particolare enfasi alla **cooperazione** con **Paesi terzi** interessati alle rotte migratorie e alla continuazione del lavoro svolto per la riforma complessiva del sistema complessivo dell'UE.

In tale contesto, in occasione del **Consiglio giustizia e affari interni dell'UE del 13-14 ottobre 2022**, svoltosi a Lussemburgo, la Presidenza ceca ha presentato una nuova proposta per un **meccanismo permanente di solidarietà giuridicamente vincolante ma flessibile**, con l'obiettivo di ricevere un sostegno generale per continuare i lavori a livello tecnico/strategico.

Nell'intenzione della Presidenza il meccanismo dovrebbe riguardare le sfide in evoluzione affrontate dagli Stati membri, incluse quelle relative agli **sbarchi** a seguito di operazione di **ricerca e soccorso** e ai movimenti secondari dei migranti.

Sulla base di una **relazione annuale** sulla gestione della migrazione (comprensiva di raccomandazioni concernenti misure concrete di solidarietà), la Presidenza ceca propone, tra l'altro, l'*annual solidarity pool* cui gli Stati membri dovrebbero contribuire obbligatoriamente, articolato indicativamente nelle seguenti misure:

- ricollocazione **volontaria**;
- **contributi finanziari diretti**;
- **misure alternative di sostegno**, quali l'invio di personale specializzato e strumenti tecnologici, tra l'altro, alle attività di registrazione e accoglienza, nonché nelle procedure di rimpatrio.

La Presidenza ha precisato che dovrebbe essere riconosciuto **eguale valore** alle diverse tipologie di solidarietà.

Le misure dell'UE per rifugiati dall'Ucraina

Secondo la Commissione europea, gli ingressi nell'UE dei rifugiati provenienti dall'**Ucraina** e dalla **Moldova** dal 24 febbraio all'8 novembre 2022 si attestano a circa **12,7 milioni**, di cui **11 milioni** di cittadini ucraini; sono invece circa **4,5 milioni** i rifugiati per i quali l'UE ha registrato la **protezione temporanea**. La Commissione europea stima, tuttavia, che circa **8 milioni** di cittadini ucraini **usciti** dall'UE per tornare nel loro Paese. Sono **27.400** i cittadini ucraini che hanno avviato la **procedura di asilo** nell'UE. Secondo le rilevazioni dell'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (UNHCR), al 31 ottobre 2022, sono circa **171.500** i **rifugiati** ucraini registrati in **Italia**. Gli altri Stati con un alto numero di rifugiati ucraini sono: **Polonia** (1.470.000 rifugiati);

Germania (circa un milione di rifugiati); **Repubblica ceca** (456.000 rifugiati); **Turchia** (145.000 rifugiati); **Spagna** (150.000 rifugiati); **Francia** (119.000 rifugiati).

In tale contesto il Consiglio dell'UE ha adottato, il 4 marzo 2022, la [decisione di esecuzione \(UE\) 2022/382](#) con la quale ha **attivato per la prima volta** il meccanismo previsto dalla [direttiva 2001/55/CE](#) sulla **protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di rifugiati**.

La decisione prevede la possibilità per i cittadini dell'Ucraina e loro familiari (*e anche per i cittadini di paesi terzi che beneficiavano di protezione internazionale prima del 24 febbraio 2022*) in fuga dal paese di **risiedere e muoversi nel territorio dell'UE per un periodo fino a un anno**, estendibile dal Consiglio di un anno ulteriore (*e, su proposta della Commissione europea, di un ulteriore anno ancora, fino quindi ad un massimo di 3 anni, ai sensi della direttiva 2001/55/CE*) con possibilità di lavorare e di avere accesso a diritti sociali, come il diritto di alloggio e di assistenza sanitaria.

Altre iniziative

La Commissione ha istituito una **piattaforma di solidarietà**, che riunisce gli Stati membri e le agenzie dell'UE, per **coordinare il sostegno agli Stati membri bisognosi** e ha presentato il 28 marzo 2022 un **piano** per **l'accoglienza delle persone** in fuga dalla guerra contro l'Ucraina.

Al 9 giugno 2022 la Commissione europea ha stanziato **348 milioni di euro per programmi di aiuto umanitario** a favore dei civili colpiti dalla guerra in Ucraina (335 milioni di euro per l'Ucraina e 13 milioni di euro per la Moldavia).

Il 4 aprile 2022 il Consiglio dell'UE ha adottato il regolamento riguardante l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE), che modifica il quadro giuridico 2014-2020 che disciplina i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), con l'obiettivo di **sbloccare quasi 17 miliardi di euro da destinare agli aiuti ai rifugiati ucraini**.

Il **29 giugno 2022** la Commissione europea ha **presentato una proposta di regolamento** volta ad **adeguare ulteriormente la politica di coesione dell'UE per contribuire ad affrontare le conseguenze dell'aggressione russa**. In particolare, la proposta modifica le norme della politica di coesione 2014-2020 e 2021-2027 al fine di **velocizzare e agevolare l'aiuto degli Stati membri all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi** (*il Consiglio ha approvato la proposta della Commissione senza emendamenti il 20 luglio 2022, spetta ora al Parlamento europeo approvare la proposta definitivamente in una delle prossime sessioni*).

La proposta prevede in particolare: un **aumento del prefinanziamento di 3,5 miliardi di euro da versare nel 2022 e nel 2023**; l'estensione della **possibilità di un cofinanziamento dell'UE del 100% per il periodo 2014-2020** alle misure che promuovono l'**integrazione socioeconomica dei cittadini dei Paesi terzi**; la possibilità per gli Stati membri di **umentare l'importo del costo unitario semplificato dai 40 euro introdotti da CARE a 100 euro alla settimana a persona** per coprire le esigenze di base dei rifugiati e richiederne il rimborso fino a 26 settimane, rispetto alle 13 attuali; che almeno il **30% delle risorse mobilitate dalle flessibilità** previste sia concesso a **operazioni gestite da autorità locali e organizzazioni della società civile** che operano nelle comunità locali.

Misure contro la strumentalizzazione dei migranti

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

Come precisato dal Consiglio dell'UE, "a seguito degli sconvolgimenti politici in Bielorussia e delle misure restrittive adottate dall'UE, nel giugno 2021 la Bielorussia ha iniziato a organizzare **voli e trasferimenti interni** per agevolare il **transito** dei migranti verso l'UE, prima verso la Lituania e successivamente verso la Lettonia e la Polonia. La maggior parte dei migranti era composta da cittadini **iracheni, afgani e siriani**". In occasione del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021, i leader dell'UE hanno **condannato** qualsiasi

tentativo da parte di Paesi terzi di strumentalizzare i migranti a fini politici. Il 22 ottobre 2021 hanno quindi affermato che l'UE continuerà a contrastare **l'attacco ibrido** in corso lanciato dal regime bielorusso, anche adottando ulteriori misure restrittive nei confronti di persone ed entità giuridiche.

In tale contesto si ricorda in particolare la [proposta](#) di regolamento, presentata dalla Commissione europea il 14 dicembre 2021 e tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee, recante procedure di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo alle frontiere esterne, inclusi i profili per le attività di **rimpatrio**, in situazioni di **strumentalizzazione**.

