

dossier

5 settembre 2019

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare in materia di
asilo e immigrazione “Verso una politica
europea comune in materia di procedura di
asilo, controllo delle frontiere e
immigrazione, dalle discussioni alle
soluzioni”

Helsinki, 8 e 9 settembre 2019



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

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

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare in materia di asilo e immigrazione “Verso una politica europea comune in materia di procedura di asilo, controllo delle frontiere e immigrazione, dalle discussioni alle soluzioni”

Helsinki, 8 e 9 settembre 2019

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 61

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 26



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 61



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 26

Servizio Studi – Dipartimento Istituzioni

TEL. 06-6760-3855 – st_istituzioni@camera.it

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

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

SCHEDA DI LETTURA	1
-------------------------	---

SESSIONE I – L’APPROCCIO GLOBALE DELL’UE IN MATERIA DI MIGRAZIONE E ASILO	3
--	---

L’Agenda europea sulla migrazione	
Recenti sviluppi della politica interna sulla migrazione dell’UE	5
Gestione delle frontiere	10
Le risorse UE in materia di migrazione e di gestione delle frontiere – i fondi assegnati all’Italia	12
Profili di azione esterna della politica sulla migrazione	14
Riammissioni e rimpatri	18
Migrazione legale e integrazione	19

SESSIONE II - L’APPROCCIO EUROPEO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO: DALLA POLITICA ALLA PRATICA	21
--	----

I principali provvedimenti normativi in materia di immigrazione e sicurezza adottati nella XVIII legislatura.....	21
--	----



Inter-parliamentary Conference on Asylum and Immigration 8-9 September 2019

Draft as of 2 September 2019

Towards a common European policy on asylum procedure, border control and immigration - from discussions to solutions

Twenty years ago, in 1999, the Tampere Agenda was approved by the Member States during the Finnish presidency of the Council of the European Union. The goal of the Agenda was to create a common immigration, border control and asylum policy. The common policy has to be based on joint liability, mutual trust and the sharing of responsibility. Illegal immigration is an issue that needs to be considered comprehensively when developing a common European immigration, border control and asylum policy. The causes underlying this problem include different standards of living, the search for a better life and serious humanitarian problems and crises in third world countries. Illegal employment is also an attractive factor for illegal immigration.

The same questions are still relevant in 2019, although some progress has been made. It is also not likely that these problems and challenges would disappear in the next decades. At the same time, it appears that the opinions within and between the Member States are increasingly divided and polarised. This ongoing development could put the future of the Union at risk.

The Helsinki Inter-Parliamentary Conference is an opportunity to discuss even the most difficult issues related to immigration, border control and asylum policy openly, constructively and in a non-binding way. In the morning of 9 September 2019, the upcoming decades until 2050 will be under scrutiny. Looking at the issue over a longer time period allows us to see the measures that need to be put to action in the short term to keep immigration under control and to prevent problems related to it. The second part of the meeting focuses more on today and on the near future. The afternoon is devoted to discussing what needs to be done here and now to survive the polarisation and challenges of the future. Discussions and speeches do have value, but in Finland real actions and results are more important.

Sunday, 8 September 2019

15.00 -18.30 Arrival of delegations and registration at the hotels

18.30 Departure from the hotels by bus or on foot

19.00-20.00 Visit to the Finnish Border Guard vessel Turva

Address: Pier at Katajanokanlaituri 4 B

Police convoy from Katajanokanlaituri to Restaurant Katajanokan

Casino

- 20.15 Dinner hosted by Ms Riikka Purra, Chair of the Administration Committee
Evening programme by The Helsinki Police Salon Orchestra
Venue: Restaurant Katajanokan Casino
Address: Laivastokatu 1
- 22.45 Return to the hotels by bus

Monday, 9 September 2019

- 8.00 Departure from the hotels to The Parliament Annex building
Pikkuparlamentti,
Address: Arkadiankatu 3
- 8.30-8.45 Opening of the Conference: Mr Juho Eerola, Deputy Speaker of the Finnish Parliament
- 8.45-9.00 Welcome address by the Chair of the Administration Committee Ms Riikka Purra
- 9.00 – 11.00 SESSION I – The Comprehensive EU Approach on Migration and Asylum - the Way Forward**

The population of Africa continues to increase rapidly. It is estimated that by 2050, the population will double and reach 2.5 billion. The increase in the working-age population in Africa will account for over half of the number globally. In addition to the effects of population growth, the diverse continent will have to face challenges related to climate change, poverty, different conflicts and the lack of democracy.

The objective is to have a comprehensive approach to controlling migration in the long term, all the way until 2050. This requires getting to the root of the problem in Africa and in the Middle East and strengthening the role of redeployment as an important tool in solving it. It is important to focus on preventative measures in regions of origin and transit to decrease illegal immigration at the outer borders of the European Union.

It is also important to estimate what the content and the role of common asylum and immigration policy will be in the next decades. For the future of Europe, another significant question is how the citizens and Member States will see this whole complex of issues and what kind of an effect these factors will have within and between the Member States.

Immigration and asylum policy from the point of view of the coming decades

Migration flow pressures and how to affect them

What's the role of the common asylum policy for the EU and for its future?

Chair: Ms Riikka Purra Chair of the Administration Committee

(9.00 – 9.45) Presentations by:

Mr Henrik Nielsen, Head of Unit for Asylum, Directorate-General for Migration and Home Affairs, European Commission

Mr Ola Henrikson, Regional Director of IOM's Regional Office for the EU, Norway and Switzerland.

Mr Ilkka Salmi, Permanent Secretary, Ministry of the Interior

(9.45 – 11.00) Exchange of views

11.00 – 11.30 Family photo & Coffee break

11.30 – 13.45 **SESSION II -EU Approach on Migration and Asylum - from Policy to Practice**

As of yet, there is no truly common asylum procedure in the European Union. As a result of the events of 2015, the Commission has suggested the creation of a Common European Asylum System (CEAS). Some of the central goals of today and the near future include creating a common and binding asylum policy and implementing it consistently, developing a return policy and carrying it out effectively. It is essential to have clear regulations on how to choose the country in charge of handling the asylum applications and to implement an effective and durable mechanism to support the country under migratory pressure. Other important issues include granting international protection to those in actual need and returning rejected asylum-seekers to their countries of origin.

From Tampere to Helsinki in 20 years – has the EU attained a common asylum system? (Theory and practice)

The current state of working for CEAS. How to achieve results?

Divided opinions in the political fields of the EU member countries

Chair: Riikka Purra, Chair of the Administration Committee

(11.30 – 12.15)

Presentations by:

Mr Jamil Addou, Principal Head of Department, EASO

Mr Markku Hassinen, Rear Admiral, Chief of Operations

Ms Jaana Vuorio, Director General, Finnish Immigration Service

(12.15 – 13.45)	Exchange of views
13.45 – 14.00	Closing remarks by Ms. Riikka Purra, Chair of the Administration Committee
14.00 – 15.00	Lunch at Restaurant PikkuParlamentti
15.00	Departure of Delegations

Schede di lettura

SESSIONE I – L'APPROCCIO GLOBALE DELL'UE IN MATERIA DI MIGRAZIONE E ASILO

L'Agenda europea sulla migrazione

Negli ultimi anni le Istituzioni europee hanno affrontato i diversi profili di politica migratoria in un complesso di misure definito [Agenda europea sulla migrazione](#), dal titolo del documento programmatico presentato dalla Commissione europea nel maggio del 2015 per affrontare la grave crisi migratoria che in quell'anno ha registrato più di un milione di sbarchi sulle coste degli Stati membri affacciati sul Mediterraneo.

Le misure originariamente contenute nell'Agenda europea sulla migrazione e le successive iniziative che ne rappresentano il coerente sviluppo, sono ispirate al cosiddetto "**approccio globale** alla migrazione", che consiste in una combinazione di strumenti che riguardano: azioni nell'ambito della **dimensione interna** della politica di migrazione; le attività alle **frontiere esterne** dell'UE, il rafforzamento dell' **azione esterna** che si è tradotto in iniziative di politica estera nei riguardi dei principali Stati terzi di origine o di transito dei migranti. Tale approccio è stato, da ultimo, ribadito nel programma della Presidenza di turno del Consiglio dell'UE finlandese (al riguardo, si rinvia al [dossier](#) sulle priorità della presidenza finlandese).

Flussi

Il trend annuale dei flussi migratori verso tali Paesi dell'UE si è progressivamente ridotto, passando - secondo i dati forniti dall'UNHCR – dagli oltre **373 mila arrivi** del 2016, ai **185 mila** del 2017, agli oltre **141 mila** del 2018.

Tale dato include gli arrivi via mare in Italia, Cipro e Malta, e gli arrivi via **mare** e via **terra** in Grecia e Spagna.

Secondo i dati in possesso dell'UNHCR, nel 2019, gli **sbarchi** complessivi nell'UE al 2 settembre si attestano a **circa 49.700, di cui più di 5.300 in Italia**, oltre 26 mila in Grecia, e circa 16.000 in Spagna (sono circa 1.600 gli sbarchi a **Malta** e circa 800 a **Cipro**); a tali dati devono aggiungersi oltre 3.800 arrivi via terra in Spagna e circa 8 mila in Grecia. Secondo l'UNHCR, nel 2019 sono **913** le persone **morte** o **disperse** nel Mediterraneo.

Di seguito una tabella recante flussi migratori degli ultimi anni (2015-2018) verso i principali Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo (Dati UNHCR):

Anno	Grecia	Italia	Spagna
2018	50.508 (18.014 via terra)	23.370	65.383 (6.814 via terra)
2017	36.310 (6.592 via terra)	119.369	28.349 (6.246 via terra)
2016	177.234 (3.784 via terra)	181.436	14.605 (6.443 via terra)
2015	861.630 (4.907 via terra)	153.842	16.936 (11.624 via terra)

Domande di asilo

Secondo l'EASO – l'Ufficio europeo per il sostegno all'asilo, nel 2018 sono state registrate negli Stati membri circa **635 mila** domande, di cui **593 mila** in **prima istanza**, registrando un **calo del 10 per cento** rispetto al 2017. La Commissione europea rileva che nel 2018, per il sesto anno consecutivo, la **Germania** ha ricevuto il maggior numero di domande più alto, pari a oltre 130 mila, seguita dalla Francia, con più di 116 mila domande; l'**Italia** ha ricevuto, nel 2018, circa 54 mila domande di asilo.

Nei **primi sei mesi del 2019** gli Stati membri hanno complessivamente registrato circa **400 mila** domande di asilo, di cui circa **360 mila** presentate per la **prima volta**. Secondo Eurostat, nei primi sei mesi del 2019 l'Italia ha registrato oltre **20 mila domande**, di cui circa **17 mila di prima istanza**.

Movimenti secondari

Secondo il rapporto annuale pubblicato nel mese di giugno 2019 dall'Agenzia eu-LISA (Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia) dall'incrocio dei dati biometrici relativi ai richiedenti asilo e dei migranti irregolari emerge una indicazione di massima sul fenomeno dei cd. **movimenti secondari**. In particolare, nel 2018 risulterebbe che:

- 236.098 richiedenti asilo hanno presentato una nuova domanda di protezione in altro Stato membro (*in riduzione dell'8 per cento rispetto al 2017*);
- 127.032 migranti risultavano irregolarmente soggiornanti in uno Stato membro diverso da quello nel quale gli stessi avevano

precedentemente presentato domanda di protezione internazionale *(con una riduzione inferiore al 2 per cento rispetto al 2017)*;

- 55.012 hanno attraversato illegalmente le frontiere esterne dell'UE e hanno successivamente presentato domanda di asilo in Stato membro diverso da quello di approdo *(in riduzione del 44 per cento rispetto al 2017)*.

Recenti sviluppi della politica interna sulla migrazione dell'UE

La riforma del Sistema europeo comune di asilo

È tuttora in corso di esame presso le Istituzioni legislative europee il pacchetto di riforma¹ del **Sistema europeo comune di asilo** presentato dalla Commissione europea nel 2016.

Le questioni relative alla riforma del **regolamento di Dublino**, e alla correlata situazione delle **operazioni di ricerca e salvataggio** e di sbarco di migranti in **porti sicuri** nel Mediterraneo sono state tra i principali argomenti all'ordine del giorno dei Consigli europei di giugno, ottobre e dicembre 2018.

In particolare, il **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018** ha stabilito che, nel territorio dell'UE, coloro che vengono salvati, a norma del diritto internazionale, dovrebbero essere **presi in carico** sulla base di uno **sforzo condiviso e trasferiti in centri sorvegliati** istituiti **negli Stati membri, unicamente su base volontaria**, lasciando impregiudicata la **riforma di Dublino**.

¹ Il pacchetto comprende: la proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo - EASO (COM(2016)271); la proposta di regolamento che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento Dublino, per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (COM(2016)272); la proposta di regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (riforma del regolamento di Dublino - COM(2016)270); la proposta di direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (COM(2016)465); la proposta di regolamento recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta (COM(2016)466); la proposta di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (COM(2016)467), la proposta di regolamento recante quadro dell'Unione per il reinsediamento (COM(2016)468).

Successivamente, il **Consiglio europeo di dicembre 2018** ha stabilito che occorre compiere ulteriori sforzi per concludere i negoziati su tutte le parti del Sistema europeo comune di asilo, nel rispetto delle precedenti conclusioni del Consiglio europeo e in considerazione dei **diversi gradi di progresso** raggiunti per ciascuno dei fascicoli.

A oltre **tre anni** dall'avvio legislativo del pacchetto di **riforma del sistema europeo comune di asilo**, le singole proposte normative che lo compongono registrano differenti stati di avanzamento nel rispettivo iter di approvazione; in particolare, permangono difficoltà in sede di Consiglio relativamente alla proposta di regolamento istitutiva di una **procedura unica di asilo**, e in particolare per la **revisione del regolamento di Dublino** (nonostante il Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 abbia sostenuto la necessità di trovare il **consenso** su tale riforma), che regola la competenza degli Stati membri in materia di gestione delle domande di asilo, atteso che gli Stati membri non sono riusciti ad individuare un soddisfacente punto di equilibrio tra i principi di **responsabilità** e di **solidarietà**².

La Commissione europea ha dichiarato che per le cinque proposte ritenute più avanti nell'esame legislativo non esiste alcun ostacolo tecnico o giuridico ad una loro eventuale **adozione separata**.

Alcune delle proposte ritenute dalla Commissione europea prossime all'approvazione contengono disposizioni sostanzialmente volte a rafforzare, in particolare, il rispetto del principio di responsabilità.

In tale contesto, sia la Presidenza rumena uscente del Consiglio dell'UE sia quella finlandese entrante, constatato lo **stallo** circa l'iter legislativo della riforma del regolamento di **Dublino**, hanno sostanzialmente preso in considerazione la possibilità di **procedere a un'adozione separata** delle proposte nell'ambito del pacchetto complessivo di riforma dell'asilo per le quali sia possibile il raggiungimento di un **accordo**.

² La proposta di revisione del regolamento di Dublino reca, tra gli elementi qualificanti, un **meccanismo correttivo** per la **redistribuzione** delle domande di asilo tra Stati membri, quale strumento di sostegno per i Paesi UE i cui sistemi di protezione internazionale subiscano pressioni sproporzionate. La Commissione europea ha frequentemente precisato che il giusto bilanciamento dei due principi deve intendersi nel senso, che occorre, da un lato, assicurare che ogni Stato membro si occupi delle domande d'asilo di cui è **responsabile**, dall'altro, garantire un **meccanismo di solidarietà** strutturato e prevedibile, che faccia sì che nessuno Stato membro debba sopportare un onere sproporzionato.

Tali posizioni non trovano il sostegno di quegli Stati membri (tra i quali l'Italia) che propendono per l'**approccio a pacchetto**, in base al quale è opportuna un'**adozione complessiva** di tutte le proposte in esame.

In particolare, il Governo italiano ha più volte sottolineato l'**inscindibilità** del legame tra **tutte le proposte legislative** che compongono il pacchetto sull'asilo in corso di negoziato ai fini del **bilanciamento** tra i principi di **responsabilità e solidarietà**, e la necessità di **evitare** possibili fughe in avanti su **specifici aspetti** della riforma che non tengano debitamente conto degli interessi nazionali. Nel merito della riforma del regolamento di Dublino, il Governo ha manifestato l'intenzione di sostenere la necessità di forme di **redistribuzione obbligatorie** dei richiedenti asilo, **rifiutando** strumenti di solidarietà su **base volontaria** o che si estrinsechino solo in forme di sostegno **finanziario**, messa a disposizione di **esperti** e mezzi, senza contemplare il citato obbligo di accettare la redistribuzione dei richiedenti asilo.

Il dibattito sulle politiche della migrazione dell'UE si è inoltre focalizzato sulla possibilità di definire disposizioni temporanee per un **approccio coordinato per gli sbarchi**.

A tal proposito, il Governo italiano ha più volte manifestato a livello di UE la necessità di un **meccanismo ad hoc** per i migranti giunti via mare, individuando "**zone franche**" rispetto all'**applicazione delle regole di Dublino**, e una sorta di **predistribuzione** dei migranti fra gli Stati membri.

Il tema è stato approfondito, **pur senza il raggiungimento di un accordo** tra Stati membri sulla definizione di tali disposizioni temporanee per l'approccio coordinato per gli sbarchi:

- dalla Commissione europea, nella [Relazione](#) sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione del 6 marzo 2019
- dalla Presidenza rumena nel *progress report* presentato il **13 giugno 2019** in sede di COREPER, come semplice contributo, **non vincolante**, per la prossima Presidenza (nel quale si ipotizzano **meccanismi temporanei**, in ogni caso, basati sul principio di volontarietà della partecipazione degli Stati membri);
- nelle linee programmatiche della Presidenza finlandese entrante del Consiglio dell'UE;
- in occasione del **Consiglio dell'UE affari esteri del 15 luglio 2019**, con particolare riguardo all'esigenza di superare un **approccio caso per caso** a favore di un meccanismo maggiormente **strutturato e prevedibile**;
- nel contesto della **riunione informale dei Ministri dell'interno**, svoltasi a Helsinki il **18 luglio 2019**;

- in occasione della **riunione informale** sulle **migrazioni** nel **Mediterraneo**, svoltasi a Parigi il **22 luglio 2019**, cui hanno partecipato rappresentanti dei Governi di alcuni Stati membri dell'UE, e in esito alla quale sono state adottate dalla Presidenza francese delle [conclusioni](#) riassuntive del dibattito.

Linee programmatiche della Presidente eletta della Commissione europea

Nel **discorso di apertura** della seduta plenaria del Parlamento europeo del 16 luglio 2019, la Presidente eletta della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha indicato quali **priorità** nel settore della migrazione dell'asilo: la riduzione della **migrazione irregolare**; il **contrasto** al **traffico** di esseri umani; la **salvaguardia** del diritto d'**asilo** e il miglioramento delle **condizioni dei rifugiati**, ad esempio, istituendo corridoi umanitari in stretta collaborazione con l'UNHCR.

In particolare, la Presidente ha, tra l'altro:

- prefigurato la proposta di **un nuovo patto su migrazione e asilo**, che comprenda la **riapertura** delle discussioni **sulla riforma del sistema di Dublino**;
- sottolineato la centralità del processo di rafforzamento dell'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera** (Frontex), proponendo che la costituzione del **corpo di 10.000 guardie di frontiera** avvenga anticipatamente e comunque **entro il 2024**;
- evidenziato la necessità di un aggiornamento del sistema europeo comune di asilo e sottolineato il bisogno di **solidarietà** e di **aiuto** reciproco da parte di tutti, nonché, in particolare, di trovare un **nuovo modo** per **condividere** gli **oneri**;
- richiamato la necessità di maggiore cooperazione con i Paesi di origine e di transito.

Visti

L'UE ha recentemente adottato la riforma del **codice comunitario dei visti**³.

Tra gli elementi qualificanti della riforma, l'introduzione di un meccanismo in forza del quale si utilizza il **trattamento delle domande** di visto come leva rispetto alla **cooperazione** in materia di **riammissione** dei migranti irregolari.

³ [Regolamento \(UE\) 2019/1155](#) del 20 giugno 2019 recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti.

Il meccanismo, tra l'altro, prevede che se un Paese non collabora in materia di riammissione, la Commissione può suggerire al Consiglio di adottare una decisione di esecuzione che applichi specifiche **misure restrittive** in materia di visti per quanto riguarda il **trattamento delle domande** e, da ultimo, i diritti per i visti.

Contrasto alla tratta degli esseri umani

Secondo la definizione contenuta nella [direttiva n. 2011/36/UE](#) la tratta consiste nel "reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la **minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza** o di altre forme di **coercizione**, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della **posizione di vulnerabilità** o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di **sfruttamento**. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della **prostituzione** altrui o altre forme di **sfruttamento sessuale**, il **lavoro** o i **servizi forzati**, compreso l'**accattonaggio**, la **schiavitù** o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il **prelievo di organi**".

La tratta di esseri umani è una violazione dei diritti umani ed è esplicitamente vietata dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**; il fenomeno non riguarda esclusivamente i flussi migratori da altri continenti, registrandosi casi di tratta le cui vittime sono cittadini dell'UE (nel biennio 2015-2016 il 44 per cento di tutte le vittime registrate).

I principali strumenti dell'UE per il contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani sono:

1. la citata [direttiva 2011/36/UE](#), che definisce **norme minime** comuni per determinare i **reati** connessi alla tratta di esseri umani e fissare le **relative pene**, e prevede misure che mirano a rafforzare la **prevenzione** del fenomeno e la **protezione delle vittime**;
2. la [strategia](#) per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016) recante un insieme di misure, fra cui l'istituzione di unità nazionali di contrasto specializzate nella tratta di esseri umani e la creazione di squadre investigative comuni europee incaricate di perseguire i casi di tratta transfrontaliera; nel 2017 la Commissione europea ha pubblicato una [relazione](#) sul seguito dato alla strategia citata;
3. **l'EU Anti-Trafficking Coordinator**, nominato dalla Commissione europea, responsabile per il miglioramento del coordinamento e della

coerenza tra le Istituzioni dell'UE, le agenzie dell'UE, gli Stati membri e gli attori internazionali e per lo sviluppo di politiche nuove ed esistenti per affrontare il fenomeno della tratta.

Gestione delle frontiere

Il tema della gestione delle frontiere marittime e del contrasto alle attività dei trafficanti di migranti è stato al centro del dibattito svolto dai leader degli Stati membri in occasione del **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018**, i quali hanno, tra l'altro, ha sottolineato la **necessità di maggiori sforzi per porre fine alle attività dei trafficanti** dalla Libia o da altri Paesi, rivolgendo a tutte le navi operanti nel Mediterraneo il monito a rispettare le leggi applicabili e a non interferire con le operazioni della guardia costiera libica.

Le missioni UE: Frontex

Sono quattro le operazioni UE nel Mediterraneo: le missioni **Poseidon**, **Themis**, e **Minerva – Indalo** dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera - Frontex, rispettivamente con la Grecia, l'Italia e la Spagna; l'operazione **EUNAVFOR MED Sophia** nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune.

Istituita con il [regolamento \(CE\) n. 2007/2004](#) (con l'originaria denominazione di Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea), e da ultimo riformata con il regolamento (UE) 2016/1624, l'Agenzia europea della **guardia di frontiera e costiera (Frontex)** sostiene i Paesi dell'UE e i paesi associati alla zona Schengen nella gestione delle loro frontiere esterne.

L'Agenzia contribuisce ad **armonizzare i controlli** alle frontiere in tutta l'UE e agevola la **collaborazione** tra le autorità di frontiera dei singoli paesi dell'UE fornendo assistenza tecnica e *know how*; l'Agenzia può coordinare l'invio di **attrezzatura tecnica aggiuntiva** e di **personale** di frontiera, e le **operazioni** alle frontiere marittime e terrestri esterne. Tra gli ambiti di competenza di Frontex figurano: analisi dei rischi; operazioni congiunte; risposta rapida; ricerca; formazione; rimpatri congiunti; scambio di informazioni.

Prospettive di riforma dell'Agenzia

Presentata dalla Commissione europea nel settembre del 2018, la proposta di regolamento [COM\(2018\)631](#) mira a potenziare il sistema della **Guardia di frontiera e costiera europea**, tra l'altro, dotando Frontex di un **corpo permanente** di 10 mila unità operative abilitate a svolgere compiti

che implicano **competenze esecutive**. Il regolamento rafforza inoltre il mandato dell'Agenzia prevedendo un suo maggior coinvolgimento nel sostegno alle **procedure di rimpatrio** effettuate dagli Stati membri e nella **cooperazione con i Paesi terzi interessati**.

*Il 20 febbraio 2019, il Consiglio ha adottato la sua posizione negoziale sulla proposta della Commissione e, sulla base di tale mandato, il 28 marzo 2019 è stato raggiunto un accordo politico con il Parlamento europeo. Il 1° aprile 2019, tale accordo è stato confermato in sede di Consiglio. A tal proposito, si segnala che il Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, Ambasciatore Maurizio Massari (in sede di audizione del 2 aprile 2019 presso le Commissioni Politiche dell'Unione europea del Senato e della Camera dei deputati) ha precisato che, in tale occasione, l'Italia, insieme alla Spagna e alla Slovenia, ha **espresso voto contrario** alla proposta, in quanto: la misura dell'istituzione del corpo permanente risulterebbe troppo onerosa (quantificata in circa 11 miliardi di euro, che secondo la Commissione potrebbero essere ridotti a 9 miliardi); la proposta sottrarrebbe, pertanto, risorse nazionali necessarie agli Stati membri per la gestione delle rispettive frontiere; essa, peraltro, non risulterebbe efficace per quanto riguarda la politica di rimpatrio.*

Sulla base dell'accordo interistituzionale del marzo 2019, il 17 aprile 2019, Parlamento europeo ha approvato la [posizione in prima lettura](#) sulla riforma, che è tuttora in attesa dell'adozione da parte del Consiglio.

Operazione Themis

Dal febbraio 2018, l'operazione **Themis**, in sostituzione della precedente Triton, opera nel **Mediterraneo centrale** assistendo l'Italia circa i flussi provenienti da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania. L'operazione continua ad occuparsi della **ricerca** e del **soccorso** dei migranti in mare ma si concentra anche sul contrasto al **crimine**, in particolare, sull'attività di *intelligence* e sulle altre azioni volte a individuare i *foreign fighters* e le altre **minacce terroristiche ai confini esterni dell'UE**.

I funzionari impiegati da Frontex sostengono le autorità italiane nella registrazione dei migranti. Tutti gli asset utilizzati nell'ambito dell'operazione operano sotto il comando del Ministero dell'interno.

Il Governo italiano ha reso noto che la novità più importante nella sostituzione della missione riguarda il fatto che i migranti soccorsi devono

*essere fatti sbarcare nel **porto più vicino** al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare.*

L'operazione EUNAVFOR MED Sophia

Il mandato originario della **missione navale militare** EUNAVFOR MED Sophia, a partire dal giugno 2015, consiste nell' **individuare, fermare ed eliminare imbarcazioni** e mezzi usati o sospettati di essere usati dalle reti del traffico irregolare di migranti e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale.

All'operazione sono stati progressivamente assegnati ulteriori compiti di sostegno: **formare la guardia costiera** e la **marina libiche; contribuire** all'attuazione dell'embargo dell' **ONU** sulle **armi** in alto mare al largo delle coste libiche; svolgere attività di sorveglianza e raccolta di informazioni sul **traffico illecito** delle esportazioni di **petrolio** dalla Libia.

Il Governo italiano ha più volte sollecitato una **revisione** del **piano operativo** di EUNAVFOR MED Sophia, nella parte in cui (tramite rinvio alle regole di ingaggio della non più in vigore missione Triton di Frontex) si prevede che lo **sbarco** di **migranti** eventualmente soccorsi debba avvenire in **porti italiani**.

Il **29 marzo 2019**, il Consiglio dell'UE ha **prorogato** fino al **30 settembre 2019** il mandato di EUNAVFOR MED operazione SOPHIA. Il Consiglio dell'UE ha precisato che il comandante dell'operazione ha ricevuto istruzioni di **sospendere temporaneamente**, per motivi operativi, lo **spiegamento delle forze navali** dell'operazione per la durata di tale proroga, e che gli Stati membri dell'UE continueranno a lavorare, nelle sedi appropriate, a una soluzione al problema degli sbarchi nell'ambito del seguito da dare alle conclusioni del Consiglio europeo di giugno 2018. Il Consiglio ha, infine, comunicato che l'operazione continuerà ad attuare opportunamente il suo mandato, **augmentando la sorveglianza con mezzi aerei** e rafforzando il sostegno alla guardia costiera e alla marina libiche nei compiti di contrasto in mare attraverso un monitoraggio potenziato, anche a terra, e continuando la formazione.

Le risorse UE in materia di migrazione e di gestione delle frontiere – i fondi assegnati all'Italia

Nell'ambito del bilancio a lungo termine dell'UE 2014-2020 per gli affari interni, di circa 10 miliardi e mezzo di euro, il **Fondo asilo, migrazione e integrazione** (AMIF) ammonta a **3,1 miliardi di euro**,

mentre il **Fondo sicurezza interna** (ISF) si attesta a **3,8** miliardi di cui circa 2,8 impiegati nello strumento Frontiere e visti.

Secondo i [dati](#) forniti dalla Commissione, **dal 2015 al maggio 2019**, l'UE ha sostenuto l'Italia nella gestione della migrazione e delle frontiere attraverso l'assegnazione di **515,9 milioni** di euro provenienti dal **Fondo asilo, migrazione e integrazione** (AMIF), cui si aggiungono **434,9 milioni** di euro derivanti dal **Fondo sicurezza interna** (ISF).

La Commissione europea specifica che l'ammontare complessivo di tali risorse si articola in **724,4 milioni** di euro (di cui effettivamente erogate 230,5) per i **programmi nazionali** (finanziamenti a lungo termine) e **226,4 milioni** di euro (di cui erogati 188,4) assegnati in **assistenza di emergenza**.

I **finanziamenti a lungo termine** costituiscono la maggioranza dei fondi europei assegnati alle autorità nazionali degli Stati membri all'inizio di ogni bilancio a lungo termine UE; tali autorità gestiscono le risorse attraverso **programmi nazionali concordati** con la **Commissione europea**.

Le risorse assegnate all'Italia secondo tale modalità, a partire dal 2015, ammontano a 394,2 milioni per quanto riguarda il Fondo AMIF, e 330,2 milioni di euro per quanto riguarda il Fondo ISF.

L'**assistenza in emergenza (finanziamenti a breve termine)** può essere conferita alle **autorità nazionali** o a **organizzazioni e agenzie internazionali** a richiesta di uno Stato membro. In tale contesto, nel citato lasso di tempo, circa **1 milione di euro** è stato allocato per le **organizzazioni internazionali**, mentre alle autorità italiane sono stati assegnati 120, 7 e 104, milioni di euro derivanti rispettivamente dai Fondi AMIF e ISF.

Per il prossimo bilancio a lungo termine dell'UE (QFP 2021-2027), tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee, la Commissione europea propone di quasi **triplicare i finanziamenti** complessivi per la **migrazione** e per la gestione delle **frontiere** portandoli a **34,9** miliardi di euro, rispetto ai 13 miliardi del periodo precedente.

In particolare, la Commissione propone di assegnare **21,3** miliardi di euro per la **gestione delle frontiere** in generale, creando un nuovo **Fondo per la gestione integrata delle frontiere** (*Integrated Border Management Fund* - IBMF) per un valore di oltre **9,3** miliardi di euro (il fondo comprende lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle **frontiere e i visti** e lo Strumento di sostegno finanziario relativo alle attrezzature per il **controllo doganale**), e rafforzando le agenzie incaricate della gestione delle frontiere dell'UE destinando più di **12 miliardi** di euro all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) e a EU LISA.

Le risorse dell'IBMF sono articolate in: 4,8 miliardi di euro destinati a **finanziamenti a lungo termine** per sostenere gli Stati membri in materia di frontiere e visti 3,2 miliardi per sostegno mirati in caso di situazioni di emergenza; 1,3 miliardi per migliorare le attrezzature per il controllo doganale alle frontiere. La proposta prevede una quota fissa di 5 milioni di euro per Paese e le restanti parti ripartite tra Stati membri, in funzione dei rispettivi carichi di lavoro alle frontiere esterne e negli uffici consolari.

Il Parlamento europeo ha approvato i due strumenti citati nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere rispettivamente il [13 marzo](#) e il [16 aprile 2019](#). Sullo strumento relativo al finanziamento della gestione delle **frontiere e dei visti**, il Consiglio dell'UE ha raggiunto un **orientamento parziale** il 7 giugno 2019.

La proposta relativa al rinnovato **Fondo Asilo e migrazione (*Asylum and Migration Fund - AMF*)** si attesta a **10,4** miliardi di euro, volti a sostenere gli sforzi degli Stati membri in tre settori chiave: asilo, migrazione legale e integrazione, lotta alla migrazione illegale e rimpatrio.

In particolare, la Commissione intende destinare per 6,3 miliardi di euro ai **finanziamenti a lungo termine** per il sostegno degli Stati membri, stabilendo per ciascun Paese una somma fissa di **5 milioni di euro**, e ripartendo il resto sulla base di una valutazione delle pressioni migratorie e tenendo conto delle proporzioni nell'ambito dell'asilo, la migrazione legale e il rimpatrio. 4,2 miliardi di euro sono invece destinati al **sostegno mirato**, per progetti specifici come il reinsediamento o per i finanziamenti per le situazioni di **emergenza**. Il Fondo prevede infine circa un miliardo per il rafforzamento dell'EASO.

Il **13 marzo 2019**, il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione in prima lettura sul fondo AMF, sostanzialmente confermandone il budget complessivo. Sulla proposta della Commissione, il 7 giugno 2019 il Consiglio dell'UE ha raggiunto un approccio parziale.

Profili di azione esterna della politica sulla migrazione

Premessa

La dimensione esterna della politica di migrazione dell'UE si concentra su alcuni temi che, in linea di principio, hanno in comune l'obiettivo generale della **riduzione** delle **cause profonde** della **migrazione**, con particolare riguardo ai flussi irregolari provenienti dal **continente africano**.

Tale politica attiene, al sostegno agli Stati di origine e di transito per eliminare i principali **fattori di instabilità economica, sociale, e politica**,

all'approfondimento della cooperazione UE con gli Stati terzi riguardo il **controllo** delle rispettive **frontiere**, il **contrasto** alle reti del **traffico** di migranti e della **tratta** di esseri umani, nonché alle politiche in materia di **rimpatrio** dei migranti irregolarmente presenti nell'UE. Il sostegno dell'UE riguarda anche il potenziamento dei sistemi di **protezione internazionale** al di fuori del territorio dell'Unione, tra l'altro, con riferimento alla situazione dei profughi interni o provenienti da zone esterne.

Il Fondo fiduciario europeo di emergenza per l'Africa

In tale contesto, viene in considerazione il **Fondo fiduciario europeo di emergenza per l'Africa** (*EU Emergency Trust Fund for Africa*), istituito nel novembre del 2015 in occasione del Vertice di La Valletta UE – Africa, che ha raggiunto (al 3 settembre) un volume di risorse pari a **4,5 miliardi di euro**, di cui **4 miliardi** provenienti dal **Fondo europeo di sviluppo** e da **altri strumenti finanziari UE**, mentre gli Stati membri ed altri Paesi donatori (Svizzera e Norvegia) vi contribuiscono per **514 milioni** (finora ne sono stati versati 506). Gli Stati membri **maggiori contributori** al Fondo sono la **Germania** e l'**Italia** con un impegno, rispettivamente, per **182,5** e **123** milioni di euro.

Nell'ambito del fondo, al 3 settembre 2019, sono stati approvati 210 programmi per un valore di circa 4.018,5 miliardi di euro (di cui circa 660 solo per i Paesi del Nord Africa).

Si segnala che il **Consiglio dell'UE Affari esteri del 15 luglio 2019**, in sede di discussione sugli aspetti esterni della migrazione, ha sottolineato la necessità di aumentare le risorse finanziarie, con particolare riguardo al Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa.

L'assegnazione delle risorse del Fondo si articola in **tre macroregioni**: **Sahel** e **Lago Ciad** (Burkina Faso, Camerun, Ciad, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria and Senegal), **Corno d'Africa** (Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda), e **Nord Africa** (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto).

Grazie al Fondo trovano finanziamenti programmi volti a: creazione di **sviluppo economico** e **lavoro**; supporto dei servizi di base per le popolazioni locali (sicurezza **alimentare** e **nutrizionale**, **sanità**, **istruzione**); rafforzamento della stabilità e della *governance*, in particolare promuovendo la **prevenzione** dei **conflitti** e il contrasto alle violazioni dei **diritti umani**, e il principio dello **Stato di diritto**; prevenzione dei flussi migratori irregolari e contrasto alle reti del traffico dei migranti.

Piano investimenti esterni

L'approccio seguito con l'accordo di La Valletta, e il *Trust fund*, è altresì alla base del **Nuovo quadro di partenariato** dell'UE, che si è tradotto in **patti** (*Migration Compact*) con Paesi terzi prioritari (Niger, Mali, Nigeria, Senegal ed Etiopia), e all'avvio del cosiddetto **Piano di investimenti esterni**. Quest'ultimo strumento finanziario, a partire dal 2017, stimola gli investimenti in Africa e nel vicinato dell'UE tramite **sovvenzioni, prestiti, garanzie**, e strumenti di **condivisione dei rischi**. Il contributo UE si attesta a circa 4,5 miliardi di euro, che secondo la Commissione dovrebbe determinare una leva finanziaria in grado di mobilitare fino a 44 miliardi di euro di **investimenti privati** per lo **sviluppo sostenibile**. La Commissione europea ha chiesto agli Stati membri un contributo di uguale entità al fine di raggiungere un volume di investimenti di quasi novanta miliardi di euro.

Il nuovo QFP e altre iniziative per lo sviluppo e la stabilizzazione in Africa

La proposta di Quadro finanziario pluriennale 2021–2027 - Valutazione del Parlamento europeo

La citata proposta di Quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027 prevede, tra l'altro, uno **strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDCI)** dotato di **89,5 miliardi** di euro per il periodo 2021-2027 a prezzi correnti (ovvero che tengono conto di un tasso di inflazione del 2 per cento annuo), riservati in via prioritaria all' **Africa** e ai **Paesi del vicinato**.

Secondo la proposta, almeno **32 miliardi** di euro sarebbero destinati all'**Africa subsahariana**, mentre 10,2 miliardi di euro costituirebbero la Riserva per le sfide e le priorità emergenti (come quelle ai confini dell'Unione o dei Paesi limitrofi, legate a situazioni di crisi e post-crisi o alla pressione migratoria).

Il **27 marzo 2019**, il Parlamento europeo ha approvato in prima lettura lo strumento citato, **aumentando** il budget complessivo a **93,154 miliardi** di euro a prezzi correnti (circa **4 miliardi in più** rispetto alla proposta della Commissione europea). Il Parlamento europeo ha altresì potenziato le risorse da destinare all'Africa subsahariana, portandole a **34,711 miliardi** di euro a prezzi correnti.

Il Parlamento europeo ha inoltre previsto la **sospensione totale o parziale** del sostegno dell'UE nei confronti dei Paesi che non siano in grado di osservare i principi della democrazia, della pace e della sicurezza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Il 14 giugno il Consiglio dell'UE ha conferito un

mandato parziale della Presidenza per il **negoziato** con il Parlamento al fine di addivenire all'approvazione di un testo condiviso.

Nuova alleanza Africa-Europa

Con la comunicazione del settembre 2018 riguardante "una nuova alleanza Africa - Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili: far avanzare allo stadio successivo il nostro partenariato per gli investimenti e l'occupazione", la Commissione europea ha proposto una serie di iniziative volte a promuovere l'**imprenditoria**, l'**istruzione** e la **formazione**, nonché l'integrazione economica (in particolare, sotto il profilo del **libero scambio**) nel continente africano.

Strumento europeo per la pace

Nel giugno 2018 l'Alto rappresentante, con il sostegno della Commissione, ha proposto di istituire lo **strumento europeo per la pace**, dotato di **10,5** miliardi di euro per il periodo 2021-2027, al fine di rafforzare ulteriormente la collaborazione dell'UE con l'Africa per garantire in tutto il continente africano pace, sicurezza e stabilità, elementi determinanti per lo sviluppo economico.

Misure relative alla situazione dei migranti bloccati in Libia

A partire dal secondo trimestre del 2016, l'Unione europea ha concentrato gli sforzi relativamente alla situazione dei migranti in Libia, mettendo in campo, tra l'altro, misure volte al **sostegno** delle **comunità locali libiche** interessate ai flussi, e al miglioramento delle condizioni delle **strutture di accoglienza** dei migranti e dei richiedenti asilo.

Sono complessivamente 338 i milioni di euro impegnati dall'UE per i progetti in Libia; in particolare, soltanto nell'ambito dell'UE *Trust fund for Africa*, le risorse (318 milioni di euro) sono articolate in 8 programmi riguardanti: **protezione** e **assistenza** per **migranti** e rifugiati (134,7 milioni); stabilizzazione delle **comunità locali** (92); gestione delle **frontiere** (91,3).

Inoltre, nell'ambito della **Task force** trilaterale Unione africana - UE - Nazioni Unite (avviata nel novembre 2017) sono state intraprese iniziative con l'obiettivo di migliorare la **situazione umanitaria** dei migranti con il coinvolgimento dei principali organismi internazionali (l'UNHCR e l'OIM), e di potenziare i **reinsediamenti** e i **rimpatri** volontari assistiti e la reintegrazione nei Paesi di origine.

Dichiarazione UE-Turchia

Nell'ambito degli accordi riconducibili alla cosiddetta Dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016, è tuttora in vigore lo Strumento per i rifugiati in Turchia, istituito dall'Unione europea per il periodo 2016-2019 con una dotazione complessiva di **6 miliardi** (in due tranche) di cui 3 miliardi di euro provenienti dal **bilancio** dell'UE e 3 miliardi di euro dagli **Stati membri**.

I progetti finanziati nell'ambito dello strumento si concentrano su **assistenza umanitaria, istruzione, sanità, infrastrutture** municipali e sostegno socio-economico.

Riammissioni e rimpatri

La proposta di riforma della direttiva rimpatri

È in corso l'iter legislativo sulla proposta di riforma ([COM\(2018\)634](#)) della **direttiva** recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al **rimpatrio** di cittadini di paesi terzi il cui **soggiorno è irregolare**, con l'obiettivo di accelerare le procedure di rimpatrio, **impedire** le fughe e i **movimenti secondari** e aumentare i tassi di rimpatrio.

Sulla proposta, il 7 giugno 2019, il Consiglio dell'UE ha approvato una posizione negoziale parziale, i cui elementi chiave sono:

- **procedure** più chiare e **rapide** per l'emissione di decisioni di rimpatrio e per i ricorsi, compreso l'obbligo di emettere una decisione di rimpatrio contemporaneamente o subito dopo una decisione sulla **cessazione del soggiorno regolare**;
- obbligo di **cooperazione** per le persone oggetto di una procedura di rimpatrio - possibilità **d'intervenire** in caso di **mancata cooperazione**;
- norme sui **rimpatri volontari**, incluso l'obbligo di predisporre **programmi mirati** negli Stati membri;
- un elenco comune - non esaustivo - di criteri obiettivi per determinare il **rischio di fuga**;
- possibilità di **trattenere cittadini di paesi terzi** se costituiscono un **pericolo** per l' **ordine pubblico**, la **pubblica sicurezza** o la **sicurezza nazionale**;
- in ultima istanza, e qualora sia fornita tutta una serie di garanzie, la possibilità di rimpatriare un cittadino di paese terzo **verso qualsiasi paese terzo sicuro**.

Il Parlamento europeo non ha ancora adottato una posizione sulla proposta.

Accordi di riammissione a livello UE

Dal 2016 l'Unione europea ha stipulato sei **accordi di riammissione** (Afghanistan, Guinea, Bangladesh, Etiopia, Gambia e Costa d'Avorio). Sono complessivamente 23 gli accordi in vigore (oltre 10 ai Paesi terzi citati, si tratta di accordi stipulati con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Bosnia e Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldavia, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Turchia e Capo Verde).

Sono, inoltre, in corso di negoziato accordi di riammissione relativi tra l'altro, alla Nigeria, alla Tunisia e alla Giordania. Nel novembre 2017, il Marocco ha accettato di rilanciare i negoziati sull'accordo di riammissione, in sospeso da tre anni.

Migrazione legale e integrazione

La Commissione europea ha preannunciato una valutazione sull'**adeguatezza** del quadro regolamentare UE in materia di migrazione legale. In particolare, è tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee (e, secondo la Commissione stessa, in fase d'*impasse*) una proposta di riforma della cosiddetta **direttiva Carta blu** (proposta di direttiva [COM\(2016\)378](#) sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei **cittadini di paesi terzi** che intendano svolgere lavori **altamente specializzati**), al fine di aumentare la capacità dell'UE di attirare e trattenere cittadini di paesi terzi particolarmente specializzati nonché di promuoverne la **mobilità** e la **circolazione** tra posti di lavoro in diversi Stati membri.

Nel quadro del citato QFP 2021-2027, si prevede il sostegno a programmi di integrazione incentrati, tra l'altro, su: **istruzione** e **formazione linguistica** **educazione civica** e **orientamento professionale**; sportelli unici per l'assistenza all'integrazione; accoglienza, **dialogo interculturale** e **interreligioso**; promozione della **parità di accesso** dei cittadini di paesi terzi ai **servizi pubblici** e **privati**.

SESSIONE II - L'APPROCCIO EUROPEO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO: DALLA POLITICA ALLA PRATICA

I principali provvedimenti normativi in materia di immigrazione e sicurezza adottati nella XVIII legislatura

Premessa

Nel **Documento di economia e finanza (DEF) 2019** viene preannunciato un "nuovo approccio" da parte del Governo nelle politiche di contenimento dei flussi migratori verso l'Europa, "che vanno intercettati nei Paesi di partenza e transito", tema che deve essere altresì gestito in una dimensione europea. Il Governo evidenzia nel DEF che intende inoltre rivedere il canale della protezione umanitaria "cui accedono anche persone che in base alla normativa europea sull'asilo non avevano i requisiti per la protezione internazionale al momento dell'ingresso nel nostro Paese e che, ora, permangono sul territorio con difficoltà di inserimento".

A partire dalla seconda metà del 2018 sono state avviate, con due **direttive ministeriali**, le azioni volte alla realizzazione del nuovo approccio alla *governance* delle politiche migratorie. La [circolare del Ministro dell'interno del 4 luglio 2018](#) ha richiamato l'attenzione delle Commissioni territoriali per il riconoscimento del diritto di asilo sulla normativa europea in tema di concessione della protezione e la [direttiva del Ministro dell'interno del 23 luglio 2018](#) ha ridefinito le linee di intervento in tema di accoglienza, con l'obiettivo di evitare, per i migranti che non hanno un titolo stabile di permanenza nel territorio, l'accesso indiscriminato a percorsi di integrazione.

I **provvedimenti legislativi** adottati nella XVIII legislatura sui temi dell'immigrazione e della sicurezza sono intervenuti su diversi profili con le finalità, in particolare, di contrasto all'immigrazione clandestina, di contenimento dei flussi migratori, di ridefinizione dei sistemi di riconoscimento della protezione e di rivisitazione dei servizi di accoglienza.

Per quanto riguarda le **dimensioni del fenomeno**, dati aggiornati sono disponibili nei documenti depositati in sede di audizioni nell'ambito dell'[Indagine conoscitiva in materia di politiche dell'immigrazione, diritto d'asilo e gestione dei flussi migratori](#), in corso di svolgimento presso la I Commissione, dal Prefetto Michele Di Bari, Capo del Dipartimento per le

libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno (nella [seduta del 29 maggio 2019](#)) e dal Prefetto Sandra Sarti, Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo (nella [seduta dell'11 giugno 2019](#)).

Il decreto legge 113 del 2018 (c.d. decreto sicurezza)

Dapprima è intervenuto il **decreto-legge 113/2018** (convertito con L. 132 del 2018), che in primo luogo si è occupato della riforma della protezione internazionale e della tutela umanitaria.

Il decreto, in particolare, ha sostituito il permesso di soggiorno per motivi umanitari con **permessi di soggiorno "speciali"** che possono essere rilasciati in caso di condizioni di salute di eccezionale gravità, situazioni contingenti di calamità nel Paese di origine, atti di particolare valore civile, oltre ai casi già previsti dal testo unico sull'immigrazione (art. 1).

Si ricorda in proposito che la normativa UE ha introdotto l'istituto della **protezione internazionale** che comprende due distinte categorie giuridiche: i **rifugiati**, disciplinati dalla Convenzione di Ginevra, e le persone ammissibili alla **protezione sussidiaria**, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o (proprio a cagione di tale rischio) non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine. Una ulteriore fattispecie è la **protezione temporanea** che può essere concessa in caso di afflusso massiccio ed ingente.

In relazione alla particolare condizione, dunque, può essere riconosciuto al cittadino straniero che ne faccia richiesta lo *status* di rifugiato o può essere accordata la misura di tutela di protezione sussidiaria. La differente tutela attiene ad una serie di parametri oggettivi e soggettivi, che si riferiscono alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni delle richieste e al paese di provenienza.

La **protezione per motivi umanitari** - su cui il decreto-legge ha inciso, sopprimendola quale istituto generale e mantenendone **singole tipologie quale protezione "speciale"** - è un istituto riconducibile a previsioni dell'ordinamento interno italiano. La sua disciplina dunque non trova la fonte diretta in atti dell'Unione europea o pattizi internazionali; l'articolo 6, par. 4, della direttiva 115/2008/UE prevede in ogni caso la **possibilità** per gli Stati membri di ampliare l'ambito delle forme di protezione tipiche sino ad estenderlo ai motivi "umanitari", "caritatevoli" o "di altra natura", rilasciando un permesso di soggiorno autonomo o altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno sia irregolare.

Un secondo gruppo di misure contenute nel decreto-legge n. 113 del 2018 è finalizzato, prevalentemente, alla semplificazione e alla **riduzione dei tempi di esame delle domande di asilo**, con l'obiettivo di ridurre il numero delle pratiche pendenti innanzi alle Commissioni territoriali.

Si prevedono, infatti, **procedure accelerate** di esame delle domande di asilo (articoli 7-bis e 9) nei seguenti casi:

- domanda **reiterata** senza addurre nuovi elementi;
- domanda presentata da persona proveniente da un **Paese di origine sicuro** (previa definizione e aggiornamento costante di un elenco di tali Paesi da parte di un decreto del Ministro degli affari esteri);
- domanda presentata alla **frontiera** in caso di tentativo di elusione dei controlli.

Al fine di esaminare velocemente queste domande è stata autorizzata l'istituzione nelle zone di frontiera di **5 nuove sezioni delle Commissioni territoriali** per l'esame delle domande di asilo. Ulteriori **10 sezioni** possono essere istituite, per la durata massima di 8 mesi, in altre zone del territorio nazionale (articolo 9).

È prevista, inoltre, una **procedura di esame immediato** della domanda da parte della Commissione qualora il richiedente sia **sottoposto a procedimento penale** per **reati** di particolare gravità e ricorrano le condizioni per il trattenimento del richiedente. La procedura si applica anche nel caso di **condanna**, anche con sentenza **non definitiva**, per i suddetti reati. Salvo il caso in cui la Commissione trasmetta gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per gravi motivi di carattere umanitario, il richiedente ha l'**obbligo di lasciare il territorio nazionale**, anche nel caso in cui abbia presentato ricorso avverso la decisione della Commissione (articolo 10).

Parimenti si prevede la possibilità di **istituire** presso alcune **prefetture** fino ad un massimo di **tre articolazioni territoriali dell'Unità di Dublino**. Tale organo, attualmente operante solo a livello centrale presso il Ministero dell'interno, verifica lo Stato membro UE competente dell'esame della domanda d'asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo (articolo 11).

Si prevede, inoltre, una **nuova causa di inammissibilità della domanda** di asilo (la domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento che comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale) e la

limitazione, in determinati casi, della **sospensione del procedimento di espulsione** in pendenza di un ricorso sulle decisioni delle commissioni territoriali (articolo 9).

Così come è introdotta una causa di **rigetto della domanda**, qualora in una parte del territorio del Paese d'origine il richiedente non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi (articolo 10).

Completano il quadro, l'esclusione dal beneficio dell'autorizzazione a **rimanere sul territorio nazionale**, in attesa della decisione della commissione territoriale, per i **richiedenti asilo** che **reiterino la domanda** per ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento ovvero perché la prima domanda reiterata è stata giudicata inammissibile o rigettata perché infondata (articolo 9), nonché la previsione che il **permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente** l'iscrizione all'**anagrafe dei residenti**, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento (articolo 13).

Un ulteriore gruppo di misure riguarda coloro ai quali è già stato riconosciuto lo status di **rifugiato**. Il DL 113 ha ampliato il novero dei reati che, in caso di condanna definitiva, comportano la **revoca** (e il **diniego**) di tale *status*, includendovi ulteriori ipotesi delittuose ritenute di particolare allarme sociale, quali resistenza a pubblico ufficiale, lesioni personali gravi, lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, mutilazioni genitali femminili, furto aggravato da porto di armi o narcotici e furto in abitazione (articolo 7).

Viene inoltre specificato che per l'applicazione della particolare causa di **cessazione dello status** di protezione internazionale, dovuta al **volontario ristabilimento** dell'interessato nel Paese che ha lasciato per timore di essere perseguitato, è rilevante **ogni rientro** nel Paese di origine, qualora non sia giustificato da gravi e comprovati motivi (articolo 8).

Il D.L. 113 è intervenuto altresì sul **sistema di accoglienza dei migranti**, che viene complessivamente ristrutturato secondo gli indirizzi già definiti dalla direttiva 23 luglio 2018.

La nuova normativa prevede che l'inserimento nelle strutture del **sistema SPRAR** (ridenominato **SIPROIMI**) sia riservato esclusivamente ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati e non anche, come in precedenza, ai richiedenti asilo (articolo 12). Possono

accedere a tali servizi anche i titolari dei permessi di soggiorno "speciali" per motivi umanitari previsti dal Testo unico in materia di immigrazione, come ridisciplinati dal medesimo decreto legge, a condizione che tali soggetti non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati.

Nella ristrutturazione del sistema sono coinvolte altresì le strutture di accoglienza emergenziale temporanea (ex art. 11, D.Lgs. 142/2015) di cui si prevede la progressiva chiusura. A tal fine si istituisce un **monitoraggio sull'andamento dei flussi migratori** (articolo 12-bis).

Nel contempo, si introduce l'obbligo da parte delle **cooperative sociali** svolgenti attività a favore di stranieri **immigrati** di pubblicare l'**elenco dei soggetti** a cui vengano versate **somme** per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale (articolo 12-ter).

Infine, si interviene anche sui diritti conseguenti allo status di rifugiato, prevedendo che il **permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente** l'iscrizione all'**anagrafe dei residenti**, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento (articolo 13).

Al contempo, il decreto-legge 113 ha previsto diverse misure finalizzate al **contrasto dell'immigrazione clandestina**.

Alcune di queste incidono sulla disciplina per il trattenimento dello straniero nel territorio nazionale (articoli 2-4), quali:

- il ricorso alla **procedura negoziata** senza previa pubblicazione del bando di gara al fine di assicurare una tempestiva messa a punto dei Centri di permanenza per i rimpatri e l'attribuzione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) della funzione di vigilanza collaborativa in tale ambito, ai sensi del Codice appalti;
- la previsione di forme di **pubblicità delle spese** di gestione dei centri;
- l'introduzione di due **nuove ipotesi di trattenimento degli stranieri** che abbiano presentato domanda di protezione internazionale: la prima negli hotspot per determinare l'identità o la cittadinanza; la seconda nei Centri di permanenza per i rimpatri in caso non sia stato possibile determinare l'identità o la cittadinanza;
- la possibilità di trattenere temporaneamente lo straniero in attesa dell'esecuzione del provvedimento di espulsione in luoghi diversi dai

Centri di permanenza per il rimpatrio, in mancanza di disponibilità di posti.

È inoltre disposto il prolungamento da **90 a 180 giorni del periodo massimo** di trattenimento dello straniero nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR).

Ulteriori disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina riguardano l'estensione dell'efficacia del **divieto di reingresso dello straniero espulso nell'intero spazio Schengen** (articolo 5) e l'applicazione delle disposizioni circa la convalida da parte del giudice di pace e la ricorribilità innanzi all'autorità giudiziaria, già previste per il provvedimento di espulsione, anche al provvedimento di respingimento. Si prevede altresì che il respingimento importi il divieto di reingresso, presidiato da specifiche sanzioni (articolo 5-bis).

Il DL 113 ha assegnato al **Fondo rimpatri** presso il Ministero dell'interno le risorse stanziare dalla legge di bilancio 2018, destinate al programma di rimpatrio volontario assistito, che possono così essere destinate anche ad altre forme di rimpatrio (articolo 6).

Infine, si prevede che i familiari stranieri conviventi di diplomatici possano svolgere attività lavorativa nel territorio della Repubblica, previa comunicazione tramite i canali diplomatici (articolo 6-bis).

Il decreto legge 53 del 2019 (c.d. decreto sicurezza-bis)

Il successivo **decreto-legge 53/2019** – adottato il 14 giugno 2019 (C. 1913) – ha introdotto ulteriori misure in materia di contrasto dell'immigrazione clandestina.

Rispetto al decreto-legge n. 113 del 2018, che è intervenuto su diversi aspetti delle politiche migratorie (condizioni della protezione internazionale, accoglienza dei migranti, contrasto all'immigrazione clandestina, ecc.), le disposizioni in materia di immigrazione contenute nel decreto-legge 53/2019 riguardano soprattutto il **contrasto all'immigrazione illegale e il controllo alle frontiere**.

L'articolo 1 dà infatti facoltà al **Ministro dell'interno** – con provvedimento da adottare di concerto con il **Ministro della difesa** e con il **Ministro delle infrastrutture e dei trasporti** – di **limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale** nei seguenti casi:

- per motivi di ordine e sicurezza pubblica;
- quando si concretizzino le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare di Montego Bay limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti.

In caso di violazione - da parte del comandante di una nave - del divieto disposto dal provvedimento interministeriale si prevede una **sanzione amministrativa pecuniaria**, consistente nel pagamento di una somma da 10 mila a 50 mila euro, e, in caso di reiterazione con l'uso della medesima nave, il **sequestro dell'imbarcazione**. Sono sanzionati altresì l'armatore e il proprietario della nave.

Il D.L. interviene sull'art. 51 del codice di procedura penale, relativo alle indagini di competenza della procura distrettuale, per estenderne l'applicazione anche alle fattispecie associative realizzate al fine di commettere il **reato di favoreggiamento, non aggravato, dell'immigrazione clandestina**. Conseguentemente, sarà inoltre possibile svolgere **intercettazioni preventive** per l'acquisizione di notizie utili alla prevenzione di tale delitto.

Sono destinate alcune risorse alla copertura degli oneri conseguenti ad **operazioni di polizia sotto copertura**, effettuate da operatori di Stati stranieri con i quali siano stati stipulati appositi accordi, anche con riferimento al contrasto del delitto di favoreggiamento dell'**immigrazione clandestina**.

Vengono introdotte due fattispecie di ingresso in Italia - per missione e per gara sportiva - tra quelle per cui (in caso di soggiorni non superiori a tre mesi) non è necessario richiedere il permesso di soggiorno.

Infine, è istituito, presso il Ministero degli affari esteri, un **fondo per le politiche di rimpatrio** volto a sostenere iniziative di cooperazione o intese bilaterali per la riammissione degli stranieri irregolari presenti nel territorio nazionale e provenienti da Paesi extra-UE.

Il fondo ha una dotazione iniziale di 2 milioni di euro per l'anno 2019, che potranno essere incrementati da una quota annua fino a 50 milioni di euro determinata annualmente con decreto interministeriale.

Il fondo è destinato a finanziare:

- interventi di cooperazione attraverso il sostegno al bilancio generale o settoriale;
- intese bilaterali.