



COMMISSIONE EUROPEA

*Bruxelles, 31.3.2021
C(2021) 2421 final*

*Sen. Maria Elisabetta
ALBERTI CASELLATI
Presidente del
Senato della Repubblica
Piazza Madama 1
IT – 00186 ROMA*

Signora Presidente,

la Commissione desidera ringraziare il Senato della Repubblica per il parere espresso in merito ai cinque progetti di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che costituiscono il patto sulla migrazione e l'asilo {COM(2020) 610-611-612-613-614 final}¹.

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo copre tutti gli elementi di un approccio globale europeo in materia di migrazione. Stabilisce procedure migliori e più rapide per tutto il sistema di asilo e migrazione, e garantisce un equilibrio tra i principi di equa ripartizione della responsabilità e solidarietà. Ciò è fondamentale per ripristinare la fiducia tra gli Stati membri e la fiducia nella capacità dell'Unione europea di gestire la migrazione.

¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione] (COM(2020) 610 final); proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (COM(2020) 611 final); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 (COM(2020) 612 final); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo (COM(2020) 613 final); proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione] e del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sul reinsediamento], 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, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 (COM(2020) 614 final).

La Commissione prende in seria considerazione le riserve espresse dal Senato della Repubblica, alle quali risponde nell'allegato della presente.

Confidando che i chiarimenti forniti rispondano alle questioni sollevate dal Senato della Repubblica nel parere espresso, la Commissione auspica di proseguire in futuro questo dialogo politico.

La preghiamo di accogliere, signora Presidente, i sensi della nostra più alta stima.

Maroš Šefčovič
Primo vicepresidente

Ylva Johansson
Membro della Commissione



Allegato

La Commissione ha esaminato attentamente ciascuna delle questioni sollevate dal Senato della Repubblica nel suo parere e si pregia di fornire i chiarimenti in appresso.

La Commissione ritiene che il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo consegua il giusto equilibrio fra responsabilità e solidarietà obbligatoria. Per la prima volta la proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione presenta le varie componenti del principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità da applicarsi alla gestione della migrazione. La procedura di frontiera e i tre casi ben definiti per la sua applicazione obbligatoria, stabiliti nella proposta modificata di regolamento sulla procedura di asilo, offrono flessibilità grazie a una serie di eccezioni previste e devono essere considerati nel contesto del meccanismo di solidarietà delineato nel proposto regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Gli accertamenti (screening) previsti dalla relativa proposta rappresentano una fase pre-ingresso dopo la quale le persone vengono rapidamente indirizzate verso la procedura appropriata, o di asilo o di rimpatrio, e, in entrambi i casi, sono assicurate tutte le garanzie e procedure di ricorso.

Se il criterio di competenza legato al paese di primo ingresso resta parte della proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, esso dovrebbe essere considerato in combinazione con gli altri criteri di competenza come modificati da tale proposta. Tali modifiche comprendono: i) l'ampliamento della definizione di familiare per includervi i fratelli e le famiglie formate nel corso del transito e la semplificazione delle norme in materia di prove relative al ricongiungimento familiare; ii) l'estensione della competenza dello Stato membro che rilascia un visto o un titolo di soggiorno se la domanda è registrata entro tre anni dopo la scadenza del rispettivo documento, rispetto alle norme attuali dei sei mesi dopo la scadenza del visto e dei due anni dopo la scadenza del permesso di soggiorno; iii) l'aggiunta di un nuovo criterio connesso al possesso di un diploma professionale o di istruzione. Lo scopo è limitare il numero di casi che rientrano nella competenza dello Stato membro di primo ingresso.

La proposta figurante nella relazione del Parlamento europeo, di eliminare il criterio del primo ingresso e di sostituirlo con un meccanismo di distribuzione, benché innovativa, non è stata considerata una soluzione percorribile nelle lunghe discussioni con gli Stati membri sulle proposte della Commissione del 2016.

La Commissione tiene inoltre a sottolineare che il meccanismo di solidarietà si basa sul principio di garantire efficacia assicurando al tempo stesso flessibilità. Non è quindi chiaro perché i tipi di contributi di solidarietà proposti non siano considerati in grado di bilanciare gli oneri di responsabilità dei paesi di primo ingresso. Lo scopo del meccanismo di solidarietà del patto è ridurre il numero di persone presenti negli Stati membri con un elevato numero di arrivi e fornire sostegno allo sviluppo di capacità, sostegno operativo e sostegno alle misure nel settore della dimensione esterna, ove tali aspetti incidano sui flussi migratori verso particolari Stati membri.

L'obbligo, per gli Stati membri, di contribuire alle misure di solidarietà in situazioni di pressione migratoria o in situazioni di ricerca e soccorso figura nelle disposizioni principali del proposto regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. I precisi

contributi di solidarietà degli Stati membri saranno stabiliti in un atto d'esecuzione che fissa le condizioni e il calendario per l'attuazione delle misure rilevanti. Per quanto riguarda i contributi di solidarietà agli Stati membri nel caso di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, è previsto che l'atto di esecuzione possa essere modificato se la riserva di solidarietà è utilizzata a un livello superiore all'80 %. La Commissione non esiterà ad esercitare i poteri conferitile dai trattati e ad applicare procedimenti d'infrazione se gli Stati membri non rispettano i loro obblighi.

Il proposto obbligo, per gli Stati membri, di non consentire l'ingresso sul loro territorio finché sono in corso gli accertamenti (la cosiddetta "finzione del non ingresso"), non significa che non vi sia la competenza giurisdizionale di uno Stato membro di ingresso (fisico) in relazione alle persone sottoposte agli accertamenti. Lo Stato membro ha competenza giurisdizionale in relazione a queste persone, come espresso chiaramente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e il diritto dell'Unione non può negare questo aspetto. La finzione giuridica del non ingresso può essere utile dato il suo scopo, per imporre le misure necessarie a garantire che le persone oggetto degli accertamenti restino a disposizione delle autorità che effettuano tali controlli finché non sia accertata la loro identità e non sia acclarato il loro status, prima che vengano indirizzate verso la procedura corretta. Tale possibilità è prevista dall'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), prima parte, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che stabilisce chiaramente che la detenzione di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio è consentita a determinate condizioni. Tale disposizione consente agli Stati membri di tenere le persone soggette agli accertamenti entro un certo luogo, a disposizione delle autorità che effettuano tali accertamenti. L'uso della finzione giuridica del non ingresso deve essere proporzionato e deve durare solo per il periodo necessario agli accertamenti o alla verifica dello status di asilo. La stessa finzione è ora già ampiamente utilizzata ai valichi di frontiera - negli aeroporti o nelle cosiddette verifiche in seconda linea - quando vi sono dubbi sul soddisfacimento delle condizioni di ingresso: in seguito alla verifica di queste ultime spesso si applica il rifiuto di ingresso. Durante tali verifiche, si parte dal presupposto che le persone interessate non siano state autorizzate a entrare nel territorio.

Secondo la proposta relativa agli accertamenti, è opportuno che gli Stati membri individuino, tenendo conto della geografia e delle infrastrutture esistenti, luoghi adeguati per gli accertamenti alla frontiera esterna o nelle sue vicinanze, così che i cittadini di paesi terzi fermati e coloro che si presentano ai valichi di frontiera possano essere sottoposti rapidamente a tali controlli. La proposta lascia un margine di discrezionalità agli Stati membri quanto alla scelta dei luoghi e alle misure necessarie per tenere le persone oggetto degli accertamenti a disposizione delle autorità durante tali controlli. La vicinanza della frontiera è considerata importante per garantire che la finzione giuridica del non ingresso sia applicata in modo proporzionato.

Gli accertamenti dovrebbero essere più brevi possibile e, in una situazione normale, non dovrebbero oltrepassare i cinque giorni. La durata massima dovrebbe essere raggiunta solo in casi rari e difficili o in situazioni in cui molte persone devono essere sottoposte contemporaneamente agli accertamenti. Inoltre, in caso di raggiungimento della durata massima di cinque giorni, o di dieci giorni in situazioni eccezionali, gli accertamenti

dovrebbero cessare immediatamente anche se non tutte le fasi sono state concluse, e dovrebbe essere immediatamente avviata una procedura di asilo o di rimpatrio o di rifiuto di ingresso, che porterà a una decisione che può essere riesaminata in sede giudiziaria. Per quanto riguarda le spese inerenti a questi nuovi compiti, la proposta stabilisce che esse possono essere coperte dalle risorse a disposizione nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

La logica su cui si basa la soglia del 20 % del tasso di riconoscimento è legata al principio che le persone a cui si applica probabilmente non necessitano di protezione internazionale. Questo principio governa tutti i motivi della procedura di frontiera, obbligatoria o facoltativa. Va sottolineato, tuttavia, che il criterio del tasso di riconoscimento non è assoluto. Tutte le eccezioni previste nella proposta modificata (minori di età inferiore a 12 anni e loro familiari, minori non accompagnati, ecc.) saranno applicate, e chi rientra in tali eccezioni non sarà inserito nella procedura di frontiera e in virtù di ciò sarà ammissibile alla ricollocazione. Inoltre, se una persona proviene da un paese terzo per il quale la soglia di riconoscimento è pari o inferiore al 20 % e se, a causa della sua situazione personale, il basso tasso di riconoscimento non può essere considerato rappresentativo delle sue esigenze di protezione, tale persona non dovrebbe essere inserita nella procedura di frontiera o dovrebbe essere rimossa da essa, e diventerebbe così ammissibile alla ricollocazione.

Il tasso di riconoscimento del 20 %, inoltre, non è pertinente per determinare la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale a norma del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Pertanto, quando un altro Stato membro può essere designato come competente, lo Stato membro che espleta la procedura di frontiera può decidere di consentire al richiedente di entrare nel territorio mentre è in corso la procedura di determinazione a norma di tale regolamento. Infine, per le persone sottoposte alla procedura di frontiera, la ricollocazione è possibile quando un altro Stato membro contribuisce alla solidarietà volontaria. Le disposizioni della proposta modificata di regolamento sulla procedura di asilo creano quindi una procedura di frontiera molto flessibile, che consente valutazioni caso per caso ed è coerente con le pertinenti disposizioni del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

I rimpatri sponsorizzati mirano ad aumentare la capacità di rimpatrio degli Stati membri sotto pressione e a garantire che i rimpatri avvengano il più tempestivamente possibile. Sono inoltre intesi come misura per rendere i rimpatri più efficaci grazie a un sostegno reciproco e a una maggiore cooperazione.

La Commissione non condivide il parere secondo cui il meccanismo della sponsorizzazione dei rimpatri non appare in linea con il principio di proporzionalità. I rimpatri sponsorizzati non presenterebbero un aggravio di costi per lo Stato membro beneficiario. Sia lo Stato membro beneficiario che lo Stato membro sponsor avranno accesso ai finanziamenti dell'UE per lo svolgimento di attività di sostegno. Pertanto, non vi è motivo di presumere un aumento dei costi per lo Stato membro di arrivo. Al contrario, i rimpatri sponsorizzati allevieranno gli oneri per gli Stati membri beneficiari

garantendo un rimpatrio più rapido dei migranti che non hanno il diritto di soggiorno, oppure con il trasferimento dei rimpatriandi nello Stato membro sponsor.

Il periodo di otto mesi previsto per sostenere il rimpatrio dei migranti irregolari dal territorio degli Stati membri che beneficiano della sponsorizzazione è stato stabilito previa consultazione di varie parti interessate e tenendo conto della durata delle procedure di rimpatrio. Un periodo più breve sarebbe stato inutile ai fini del completamento del processo e un periodo più lungo non avrebbe fornito sufficienti garanzie allo Stato membro sotto pressione.