



Council of the  
European Union

Brussels, 12 February 2021  
(OR. en, it)

6139/21

JAI 139  
ASILE 13  
MIGR 32  
CODEC 200  
CADREFIN 67  
FRONT 53  
EURODAC 7  
ENFOPOL 51  
IXIM 40  
INST 50  
PARLNAT 25

#### COVER NOTE

---

From: The Italian Senate  
date of receipt: 10 February 2021  
To: The President of the Council of the European Union

---

Subject: COM(2020) 610 - Council ST 11213/20 - 2020/0279 (COD)  
COM (2020)611 - Council ST 11202/20 - 2016/0224 (COD)  
COM (2020)612 - Council ST 11224/20 - 2020/278 (COD)  
COM (2020)613 - Council ST 11207/20 - 2020/0277 (COD)  
COM (2020) 614 - Council ST 13648/20 - 2016/132 (COD)

Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity  
and Proportionality<sup>1</sup>

---

Delegations will find attached the reasoned opinion of the Italian Senate on the following files:

COM(2020) 610 - Council ST 11213/20 - 2020/0279 (COD) - Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]

---

<sup>1</sup> The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20200610.do>

COM (2020)611 - Council ST 11202/20 - 2016/0224 (COD) - Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

COM (2020)612 - Council ST 11224/20 - 2020/278 (COD) - Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817

COM (2020)613 - Council ST 11207/20 - 2020/0277 (COD) - Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum.

COM (2020) 614 - Council ST 13648/20 - 2016/132 (COD) - Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) XXX/XXX [Regulation on Asylum and Migration Management] and of Regulation (EU) XXX/XXX [Resettlement Regulation], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818

*Senato della Repubblica*  
*Il Presidente*

Roma, 25 06/2021  
Prot. n. 199/UE

Signor Presidente,

mi è gradito inviarLe il testo della risoluzione approvata dalla Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica italiana a conclusione della 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 definitivo), della 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 definitivo), della 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 definitivo), della 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 definitivo) e della 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 definitivo).

Tale risoluzione reca osservazioni in merito alla conformità dell'atto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Con i migliori saluti.

*Nej El'salutp Allant Casellati*

(All.)

Signor Antonio Costa  
Presidente del Consiglio dell'Unione europea  
1048 BRUXELLES

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XVIII-bis  
n. 6

## RISOLUZIONE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatori GINETTI e LOREFICE)

*approvata nella seduta del 19 gennaio 2021*

SU

**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)**

**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)**

**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)**

**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)**

TIPOGRAFIA DEL SENATO

**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)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1-bis e 6, del Regolamento*

**Comunicata alla Presidenza il 25 gennaio 2021**

La Commissione,

esamina le proposte di regolamento COM(2020) 610, 611, 612, 613 e 614, di riforma del sistema europeo comune d'asilo e di implementazione del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (COM(2020) 609), concernenti, rispettivamente, il regolamento di Dublino, la procedura di asilo alla frontiera, gli accertamenti pre-ingresso, le situazioni di crisi e il sistema Eurodac;

considera le relazioni del Governo trasmesse ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulle proposte COM(2020) 610 (sistema di Dublino), 611 (protezione internazionale), 612 (accertamenti pre-ingresso), 613 (situazioni di crisi) e 614 (Eurodac), e l'audizione del Ministro dell'interno, svolta il 12 gennaio 2021;

ritiene non rispettati i principi di sussidiarietà e proporzionalità, per i motivi illustrati di seguito:

il fenomeno dei flussi migratori è strutturalmente transfrontaliero e di difficile gestione da parte dei singoli Stati membri; nella loro gestione è necessaria una totale e più compiuta competenza a livello unionale, in cui l'azione dei singoli Stati membri sia improntata ai principi di cui all'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per il quale « le politiche dell'Unione [...] sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri [...] », e dove la solidarietà trovi il giusto equilibrio con una responsabilità condivisa attraverso strumenti e procedure obbligatorie nella loro applicazione;

la 14ª Commissione ritiene anzitutto necessario mantenere ferma la « logica di pacchetto » per le proposte in esame, al fine di permettere una visione unitaria dei loro diversi aspetti e di valutarne l'effettiva portata complessiva, soprattutto in relazione al necessario equilibrio tra gli obblighi di responsabilità previsti in capo agli Stati di primo approdo e il sistema di solidarietà da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea;

le proposte, infatti, presentano una manifesta asimmetria tra l'obbligatorietà delle procedure alle frontiere esterne, incluse quelle di pre-ingresso, con finalità di prevenzione dei movimenti secondari, in capo agli Stati di primo approdo, e le formule di solidarietà flessibile la cui obbligatorietà per gli altri Stati membri è del tutto aleatoria;

da questo punto di vista, le proposte di riforma del sistema europeo vigente non modificano le problematiche attuali derivanti dall'applicazione del principio della responsabilità del Paese di primo ingresso, che viene quindi mantenuto fermo, e non rappresentano pertanto alcun « valore aggiunto » all'azione a livello di Unione europea, che è elemento necessario ai fini del rispetto del principio di sussidiarietà e che sarebbe presente solo qualora fossero previsti meccanismi in grado di bilanciare in modo efficace

gli oneri che gravano sullo Stato di primo ingresso, tra cui l'effettiva obbligatorietà dei ricollocamenti negli altri Stati membri;

in particolare, la proposta COM(2020) 610, pur abrogando e sostituendo il regolamento di Dublino, mantiene il criterio del primo ingresso per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, a differenza della risoluzione del Parlamento europeo del 16 novembre 2017, in cui l'ingresso in qualsiasi Stato membro è considerato come ingresso nell'Unione europea e in cui sono previsti criteri innovativi, che prescindono da quello dello Stato di primo ingresso, per l'individuazione dello Stato competente;

nella risoluzione del 17 dicembre 2020 sull'attuazione del regolamento Dublino III, sempre il Parlamento europeo ritiene che lo stesso attualmente in vigore « [...] faccia gravare una responsabilità sproporzionata su una minoranza di Stati, soprattutto nei periodi di grande afflusso di migranti; ritiene che il criterio del primo ingresso stabilito dal regolamento Dublino III abbia gravato, in ragione della loro posizione geografica, in maniera sproporzionata e come mai in precedenza sui paesi in prima linea in termini di registrazione e accoglienza dei richiedenti asilo; sottolinea che il regolamento Dublino III, così come concepito e attuato, non è riuscito a garantire il suo obiettivo principale, vale a dire la rapida determinazione dello Stato membro competente per una domanda di asilo, né ad assicurare quindi un'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri e un accesso efficace e rapido alle procedure di asilo » e ancora evidenzia che « [...] l'inadeguata applicazione della gerarchia dei criteri, segnatamente l'uso eccessivo del criterio del paese di primo ingresso e l'esecuzione inefficace dei trasferimenti, ha accresciuto in maniera sproporzionata le responsabilità incombenti ad alcuni Stati membri, in particolare quelli in prima linea; ritiene pertanto che l'UE necessiti di un meccanismo di solidarietà sostenibile che stabilisca norme eque per la ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, conformemente all'articolo 80 TFUE e nel pieno rispetto del diritto fondamentale alla sicurezza e alla protezione dei richiedenti asilo »;

d'altra parte, il nuovo meccanismo di solidarietà previsto dalle proposte risulta del tutto inidoneo a bilanciare gli oneri di responsabilità degli Stati di primo ingresso, potendo assumere le seguenti forme alternative: *a)* ricollocazione di richiedenti che non sono sottoposti alla procedura di frontiera per l'esame di una domanda di protezione internazionale; *b)* rimpatri sponsorizzati di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; *c)* ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale cui è stata concessa protezione internazionale da meno di tre anni; *d)* misure di rafforzamento delle capacità in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio, sostegno operativo e cooperazione con i Paesi terzi;

inoltre, si prevede che i ricollocamenti siano disposti con strumenti giuridici temporanei (atti di esecuzione) della durata di un anno e non è previsto né un sistema incentivante, né tantomeno un sistema sanzionatorio per quegli Stati membri inadempienti, a parte le tradizionali procedure di contenzioso, scarsamente persuasive in ambito di politiche migratorie;

per quanto riguarda il principio di proporzionalità, non appare adeguato il sistema del « pre-ingresso » che, nella sua concreta attuazione, rischia di incidere eccessivamente sull'ordinamento giuridico nazionale e sulle tutele giurisdizionali che devono essere assicurate in base ai principi costituzionali, del diritto internazionale e del diritto europeo;

il « pre-ingresso » previsto nelle proposte COM(2020) 611 e 612, infatti, si sostanzia in una sorta di finzione giuridica – peraltro incompatibile con la realtà della gestione delle frontiere marittime – di un « non ingresso » nel territorio europeo di migranti irregolari, che rende poi necessaria una serie di accorgimenti in termini di procedure obbligatorie alle frontiere esterne, incluse procedure di pre-ingresso, e apre la strada alla necessità di centri chiusi nei Paesi di primo ingresso, che rischiano quindi di essere trasformati in *hotspot* per il resto d'Europa, in un momento in cui le conseguenze socio-economiche della pandemia rappresentano un preoccupante fattore di spinta alla migrazione. Tali procedure, che potrebbero presentare potenziali profili di incompatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rimarrebbero, poi, del tutto a carico degli Stati di primo approdo, senza alcun meccanismo obbligatorio di condivisione degli oneri, abbandonando del tutto lo « spirito de La Valletta » del settembre 2019, in cui si delineava un sistema di solidarietà e di quote di ricollocamento dei migranti che giungono in territorio europeo attraverso operazioni di soccorso in mare, indipendentemente dal loro *status* di richiedente asilo;

dal punto di vista giuridico, l'articolo 4, paragrafo 1, della proposta COM(2020) 612, secondo cui durante gli accertamenti previsti per lo *screening* le persone controllate non sono autorizzate a entrare nel territorio di uno Stato membro, realizza, come già accennato, una sorta di *fictio juris*, in base alla quale si presume che lo straniero, pur fisicamente presente nel territorio nazionale, non sarebbe considerato tale sino al completamento degli accertamenti. In tal senso, si pone il problema della qualifica giuridica del trattenimento nei centri deputati allo *screening* per la durata dello stesso come detenzione o meno. Più in generale, con tale sistema, l'accesso al territorio di uno Stato verrebbe svuotato del suo significato più tipico, ovvero di accesso ad un ordinamento e a un sistema di diritti, e di conseguenza a un sistema giurisdizionale per il rispetto di quei diritti;

va peraltro chiarita la definizione di « luoghi ubicati presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze » che sono deputati all'espletamento delle attività di *screening*, nonché le modalità di trattenimento in essi per cinque giorni, anche con riferimento agli stranieri richiedenti asilo;

ancora, l'obbligo di effettuare tale *screening* pre-ingresso e la previsione di un tempo massimo di dieci giorni possono comportare problemi di capienza delle strutture attuali, con ripercussioni organizzative e finanziarie che gravano sugli Stati membri interessati;

inoltre, l'articolo 6, paragrafo 7, ultimo capoverso, della proposta COM(2020) 612, prevede solo la mera facoltà, per esperti o funzionari di collegamento o per il personale dell'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea e dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, di prestare assistenza e sostegno alle attività di verifica svolte dalle Autorità competenti nazionali. Tale sistema non è quindi idoneo a bilanciare il maggior onere



derivante dalle norme proposte, gravando in maniera sproporzionata sui singoli Stati membri con frontiere esterne;

altro elemento che non rispetta il principio di proporzionalità è la previsione del requisito della soglia del 20 per cento di riconoscimento della protezione internazionale, al di sotto della quale deve essere attivata la procedura di frontiera e quindi non può essere dato corso alle procedure di ricollocamento, soprattutto in caso di approdo alle frontiere marittime. Infatti, la quasi totalità dei migranti marittimi rientra nei criteri di cui all'articolo 40, paragrafo 1, lettere *c*), *f*) o *i*), della proposta COM(2020) 611, e sarebbe quindi sottoposta alla procedura di frontiera, con conseguente esclusione dalle procedure di ricollocamento;

non appare in linea con il principio di proporzionalità, inoltre, la disciplina del meccanismo della sponsorizzazione dei rimpatri, che presenta un aggravio di costi e di adempimenti burocratici per lo Stato membro di primo approdo, beneficiario della sponsorizzazione, oltre che essere difficilmente realizzabile nel previsto periodo di otto mesi e in assenza di accordi di riammissione con i principali Paesi africani. Peraltro si prevede che, nei primi otto mesi dall'ingresso, lo Stato membro *sponsor* svolga tutte le attività relative alla procedura di rimpatrio direttamente nel territorio dello Stato membro di primo ingresso, con conseguente scarso effetto benefico per lo Stato sotto pressione migratoria;

a tale riguardo, la dimensione esterna è un elemento chiave del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ai fini dell'intensificazione e l'efficacia delle attività di rimpatrio e, come tale, dovrebbe andare di pari passo con tutte le altre proposte del pacchetto asilo e migrazione. L'approccio alle relazioni con i Paesi terzi, incentrato sulla stipula di accordi di riammissione e sulla migrazione legale, dovrebbe essere affrontato in modo energico e senza ulteriori ritardi a livello di Unione europea, prevedendo anche i necessari strumenti finanziari e politici, con particolare riguardo ai Paesi nostri vicini meridionali.