



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 486

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di martedì 19 gennaio 2021

**I N D I C E****Commissioni permanenti**8<sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni:*Ufficio di Presidenza (Riunione n. 83)* . . . . . Pag. 314<sup>a</sup> - Politiche dell'Unione europea:*Plenaria* . . . . . » 4

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE-Italia 23: Misto-MAIE-It 23; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az.*

## LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)

Martedì 19 gennaio 2021

**Ufficio di Presidenza integrato  
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 83**

*Presidenza del Presidente*  
COLTORTI

*Orario: dalle ore 8,35 alle ore 9,10*

*AUDIZIONE INFORMALE DELL'AVVOCATO ANDREA ANNUNZIATA, INTERVENUTO  
IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELLA PROPOSTA DI NOMINA N. 73 (PRE-  
SIDENTE DELL'AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRALE)*

**POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14<sup>a</sup>)**

Martedì 19 gennaio 2021

**Plenaria****213<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
STEFANO

*Interviene il vice ministro dell'interno Mauri.*

*La seduta inizia alle ore 16,45.*

**ESAME DI PROGETTI DI ATTI LEGISLATIVI DELL'UNIONE EUROPEA**

**Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima) (n. COM(2020) 563 definitivo)**

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 144, commi 1-*bis* e 6, del Regolamento, dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea. Approvazione della risoluzione: *Doc. XVIII-bis*, n. 5, sui profili di conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 13 gennaio.

Il relatore LOREFICE (*M5S*) dà lettura di uno schema di risoluzione (*pubblicato in allegato*). In particolare, l'atto di indirizzo, muovendo dalla premessa che i principi di sussidiarietà e proporzionalità appaiono rispettati, impegna il Governo ad adottare ogni misura, anche economica, necessaria ad accompagnare la transizione tecnologica e l'adeguamento tecnologico delle imprese per mantenere la loro competitività nel mercato interno, in funzione del raggiungimento dell'obiettivo nazionale di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, tenendo conto dei benefici ambientali, sociali ed economici connessi alla riduzione delle emissioni e dei gas climalteranti.

Interviene la senatrice CASOLATI (*L-SP-PSd'Az*), rilevando che l'atto iscritto all'ordine del giorno non sembra garantire benefici immediati, rischiando, per contro, di imporre alle imprese italiane, già colpite dagli effetti economici derivanti dalla crisi pandemica, ulteriori ed ingiustificati oneri.

Rammentando che proprio tali ragioni la avevano indotta a rimettere il proprio incarico di relatrice, esprime avviso contrario sullo schema di risoluzione illustrato dal relatore.

Poiché nessun altro chiede di intervenire, il presidente STEFANO (*PD*) pone ai voti, previa verifica del numero legale, lo schema di risoluzione del relatore, che viene approvato dalla Commissione.

**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] (n. COM(2020) 610 definitivo)**

**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 (n. COM(2020) 611 definitivo)**

**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 (n. COM(2020) 612 definitivo)**

**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 (n. COM(2020) 613 definitivo)**

**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 (n. COM(2020) 614 definitivo)**

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 144, commi 1-bis e 6, del Regolamento, dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea. Approvazione della risoluzione: *Doc. XVIII-bis*, n. 6, sui profili di conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 29 dicembre 2020.

Il relatore LOREFICE (*M5S*) dà lettura di una proposta di risoluzione congiunta, elaborata d'intesa con la relatrice Ginetti.

In particolare, prosegue l'oratore, considerato in premessa che il fenomeno dei flussi migratori è strutturalmente transfrontaliero e di difficile gestione da parte dei singoli Stati membri, e che per tale motivo appare

necessaria una totale e più compiuta competenza a livello unionale nella loro gestione, i principi di sussidiarietà e di proporzionalità non appaiono pienamente rispettati.

Nel dettaglio, si rileva innanzitutto 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. Inoltre, 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, senza contare che il nuovo meccanismo di solidarietà, previsto dalle proposte, risulta del tutto inidoneo a bilanciare gli oneri di responsabilità degli Stati di primo ingresso.

Inoltre, prosegue l'oratore, da un lato il sistema del «pre-ingresso» rischia, nella sua concreta attuazione, 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, mentre, dall'altro, si rileva un ulteriore elemento non in linea con il principio di proporzionalità, ossia la previsione del requisito della soglia del 20 per cento di riconoscimento della protezione internazionale.

Si apre un dibattito.

Il senatore FAZZOLARI (*FdI*) pone innanzitutto l'accento sulla contraddittorietà esistente tra gli indirizzi espressi nella risoluzione predisposta dai relatori e quelli, di forte tenore europeista, recentemente manifestati dal Presidente del Consiglio.

Si sofferma quindi criticamente sul requisito di riconoscimento della soglia di protezione internazionale, che potrebbe di fatto favorire ulteriori istanze di accoglimento: a titolo di esempio, l'accoglimento e la redistribuzione di migranti tunisini in Europa potrebbe indurre i cittadini dell'Ucraina, Paese con un reddito pro-capite inferiore e flagellato da uno strisciante conflitto interno, a domandare lo stesso genere di protezione, con pesanti riverberi sulla gestione dei flussi migratori.

Dà quindi lettura di due proposte di modifica, auspicandone l'accoglimento da parte dei relatori. In particolare, dopo il quartultimo capoverso propone di chiedere al governo italiano di attivarsi in ogni sede al fine di giungere a un accordo in sede europea volto alla creazione di *hot-spot* nelle aree di maggior partenza dei flussi migratori (al momento Tunisia e Libia), in accordo con le autorità locali, sotto la supervisione della UE e di altri organismi internazionali, al fine di assicurare il rispetto dei diritti umani dei migranti e delle persone ivi operanti.

Inoltre, dopo l'ultimo capoverso propone di aggiungere uno ulteriore con cui si sollecita l'utilizzo del corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea per fermare le rotte dei trafficanti di uomini, attra-

verso l'istituzione di un cordone di contenimento in acque internazionali al largo delle coste nordafricane, in accordo con le autorità degli stati della sponda sud del Mediterraneo, per intercettare le imbarcazioni che trasportano migranti. Sarebbe così estesa e resa azione di politica comune europea l'intesa raggiunta dai Ministri dell'interno di Italia e Francia (entrambi Stati membri con frontiere esterne) lo scorso 6 novembre, quando annunciarono la volontà di attivare il posizionamento di assetti navali o aerei che possano avvertire le autorità tunisine di eventuali partenze da quei territori.

Il senatore CANDIANI (*L-SP-PSd'Az*) rileva che la proposta di risoluzione dei relatori si pone in linea con i rilievi fortemente critici sulla nuova normativa europea in materia di immigrazione espressi dal Ministro dell'Interno nell'audizione dello scorso 12 gennaio.

L'oratore osserva quindi che in Europa sembra esserci una percezione ben diversa del fenomeno migratorio rispetto a quella italiana: l'Italia, infatti, è Paese di confine, ed il suo territorio è esposto direttamente ai flussi, a differenza, per esempio, della Germania.

Nell'associarsi alle considerazioni espresse dal senatore Fazzolari, propone di espungere, nel testo della risoluzione, laddove si ritengono «non pienamente rispettati» i principi di sussidiarietà e proporzionalità, la parola «pienamente».

La senatrice BONINO (*Misto-+Eu-Az*) chiede di conoscere la posizione del Governo.

Il vice ministro MAURI osserva che il testo predisposto dai relatori appare coerente con la posizione del Dicastero, che ha più volte stigmatizzato le scelte adottate in sede unionale di non modificare nella sostanza i contenuti degli accordi di Dublino. La posizione prevalente in ambito unionale, peraltro, non favorisce l'attuazione di efficaci politiche di solidarietà tra i Paesi membri, nuocendo, in via generale, proprio all'interesse dell'Europa.

Conclude pronunciandosi favorevolmente sul testo illustrato dal relatore Lorefice ed esprimendo, per contro, un avviso decisamente critico sulle proposte di modifica illustrate dal senatore Fazzolari.

Il relatore LOREFICE (*M5S*) e la relatrice GINETTI (*IV-PSI*) esprimono, quindi, parere contrario sulle proposte di modifica formulate dal senatore Fazzolari. Nell'accettare, invece, la proposta del senatore Candiani, presentano alla Commissione una nuova proposta di risoluzione congiunta (*pubblicata in allegato*).

Interviene la senatrice GIAMMANCO (*FIBP-UDC*), osservando che, nonostante gli sforzi prodotti dalla maggioranza e dal Governo per trovare una sintesi politica, la gravità della situazione relativa alla gestione dei flussi migratori non sembra essere ben compresa, come attestato dalle mo-

difiche recentemente introdotte alla disciplina dei cosiddetti «decreti-sicurezza». Stante quanto precede preannuncia, a nome della propria parte politica, il voto di astensione.

Poiché nessun altro chiede di intervenire, il presidente STEFANO (PD) pone ai voti, previa verifica del numero legale, il nuovo schema di risoluzione poc'anzi presentato dai relatori, che viene approvato dalla Commissione, con il voto contrario del senatore Fazzolari e con l'astensione dei senatori dei gruppi di Forza Italia e della Lega.

*La seduta termina alle ore 17,30.*



**RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE SUL  
PROGETTO DI ATTO LEGISLATIVO DELL'UNIONE EU-  
ROPEA N. COM (2020) 563 DEFINITIVO (Doc. XVIII-bis,  
n. 5) SUI PROFILI DI CONFORMITÀ AI PRINCIPI DI  
SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente,

esaminata la proposta di regolamento COM(2020) 563, del 19 settembre 2020, che modifica la proposta di regolamento COM(2020) 80, del 4 marzo 2020, introducendovi un obiettivo climatico intermedio per il 2030, di riduzione delle emissioni di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990, al fine di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica, già previsto nella proposta COM(2020) 80, per il 2050;

considerate le Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, in cui i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'UE hanno affermato che:

– per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE per il 2050, in linea con gli obiettivi dell'accordo di Parigi, l'UE deve aumentare le proprie ambizioni per il prossimo decennio nonché aggiornare il quadro per le politiche dell'energia e del clima. A tal fine, il Consiglio europeo approva un obiettivo UE vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e invita i colegislatori a tenere conto di questo nuovo obiettivo nella proposta di legge europea sul clima e ad adottare quest'ultima rapidamente;

– il nuovo obiettivo 2030 deve essere conseguito in maniera tale da preservare la competitività dell'UE e tener conto dei diversi punti di partenza, delle specifiche situazioni nazionali e del potenziale di riduzione delle emissioni degli Stati membri, compresi gli Stati membri insulari e le isole, come pure degli sforzi compiuti, nonché di rispettare il diritto degli Stati membri di decidere in merito ai rispettivi mix energetici;

– occorre, a tal fine, sfruttare al meglio il pacchetto QFP/*Next Generation EU*, compreso il meccanismo per una transizione giusta, destinando almeno il 30 per cento di tali risorse all'obiettivo climatico, con riforme ed investimenti nel campo dell'energia, dei trasporti, della decarbonizzazione dell'industria, dell'economia circolare, della gestione delle acque e della biodiversità, nell'ottica del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e della riduzione significativa delle emissioni di gas entro il 2030;

– la nuova economia sostenibile dell’Unione Europea sarà, inoltre, improntata sul principio del «*do no harm*» che stabilisce che un investimento è verde se migliora anche solo un indicatore ambientale senza peggiorare gli altri, delineando il livello di sostenibilità dell’investimento stesso;

– la Commissione europea è invitata, tra l’altro, a rispondere alle preoccupazioni sollevate in relazione alla distribuzione degli sforzi presentando un’apposita proposta di regolamento (punto 19 delle Conclusioni) e a svolgere un’adeguata valutazione di impatto, anche al fine di tenere conto delle potenziali difficoltà di adeguamento al nuovo obiettivo climatico per il 2030 a carico delle piccole imprese relativamente agli sforzi di riconversione;

– considerata la risoluzione del Senato 6-00156, del 9 dicembre 2020, che impegna il Governo a sostenere la proposta della Commissione europea di riduzione netta di almeno il 55 per cento delle emissioni di gas serra entro il 2030 rispetto ai livelli registrati nel 1990, nonché ogni eventuale accelerazione si dovesse adottare in sede europea per il raggiungimento della neutralità climatica, obiettivo politico che rimane fondamentale per affrontare in maniera efficace la sfida del cambiamento climatico, e per ribadire il ruolo di guida che l’Unione è chiamata a svolgere nella lotta mondiale ai cambiamenti climatici;

considerata la base giuridica della proposta, individuata nell’articolo 192, paragrafo 1, del TFUE, sulle azioni che l’UE può intraprendere per realizzare gli obiettivi della politica dell’Unione in materia ambientale,

ritiene che il principio di sussidiarietà sia rispettato, in quanto il cambiamento climatico è per sua natura un problema transfrontaliero che non può essere risolto unicamente con un’azione nazionale o locale, ma che necessita di un’azione coordinata a livello dell’Unione europea e, in particolare, l’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 richiede una solida *governance* europea per il suo raggiungimento, attraverso un’azione efficace in termini di costi e pienamente integrata nei diversi settori e politiche dell’UE;

il Green Deal europeo è il motore della nuova strategia di crescita, quale vettore di transizione sia ecologica che digitale, funzionale a costruire un’Europa più equa con un’economia al servizio delle persone e della società che restituisca alla natura più di quanto le sottrae. In questo senso, i grandi investimenti europei e un’azione comune del nostro Paese assieme alle istituzioni europee e agli altri Stati membri saranno gli essenziali strumenti per rispondere alle esigenze di crescita;

gli investimenti dovranno mirare alla de-carbonizzazione del settore energetico attraverso il potenziamento delle fonti rinnovabili e della eco-efficienza energetica. La «transizione verde» dovrà essere alla base dello sviluppo: uso di sistemi energetici sostenibili, modelli di consumo, scelte strategiche dei settori produttivi, la creazione di un mercato di prodotti e servizi ecosostenibili, considerando la *sharing economy* come settore trainante della transizione green;

ritiene anche rispettato il principio di proporzionalità e impegna il Governo ad adottare ogni misura, anche economica, necessaria ad accompagnare la transizione tecnologica e l'adeguamento tecnologico delle imprese per mantenere la loro competitività nel mercato interno, in funzione del raggiungimento dell'obiettivo nazionale di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, tenendo conto dei benefici ambientali, sociali ed economici connessi alla riduzione delle emissioni e dei gas climalteranti.

**RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE SUI PROGETTI DI ATTI LEGISLATIVI DELL'UNIONE EUROPEA N. COM(2020) 610 DEFINITIVO, N. COM(2020) 611 DEFINITIVO, N. COM(2020) 612 DEFINITIVO N. COM(2020) 613 DEFINITIVO E N. COM(2020) 614 DEFINITIVO (Doc. XVIII-bis, n. 6) SUI PROFILI DI CONFORMITÀ AI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente,

esaminate 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 Dublino, la procedura di asilo alla frontiera, gli accertamenti pre-ingresso, le situazioni di crisi e il sistema Eurodac;

considerate le relazioni del Governo trasmesse ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, sulle proposte COM(2020) 610 (sistema 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; è necessaria una totale e più compiuta competenza a livello unionale nella loro gestione in cui l'azione dei singoli Stati membri sia improntata secondo i principi di cui all'articolo 80 del TFUE per cui «le politiche dell'Unione [...] sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri [...]», dove la solidarietà trovi il giusto equilibrio con una responsabilità condivisa attraverso strumenti e procedure obbligatorie nella loro applicazione.

La 14<sup>a</sup> Commissione ritiene anzitutto necessario mantenere ferma la «logica di pacchetto» per le proposte in esame, al fine di permettere una visione unitaria dei suoi 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'UE.

Le proposte, infatti, presentano una manifesta asimmetria tra l'obbligatorietà delle procedure alle frontiere esterne, incluse quelle di pre-in-

gresso, 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» dell'azione a livello di Unione, 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 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 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 necessari 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 negli *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 ricollocazione 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 10 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'UE 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 a 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 dell'Unione, prevedendo anche i necessari strumenti finanziari e politici, con particolare riguardo ai nostri Paesi vicini meridionali.

