



Strasburgo, 14.12.2021  
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo**

## RELAZIONE

### **1. CONTESTO DELLA PROPOSTA**

#### **• Motivi e obiettivi della proposta**

#### **Risposta alla strumentalizzazione dei migranti alle frontiere esterne dell'UE**

Un fenomeno estremamente preoccupante osservato è il ruolo crescente degli attori statali nella creazione artificiale e nel favoreggiamento della migrazione irregolare, utilizzando i flussi migratori come strumento per fini politici, per destabilizzare l'Unione europea e i suoi Stati membri.

In risposta alla strumentalizzazione delle persone da parte del regime bielorusso, le conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre 2021 hanno sottolineato che l'UE non accetterà alcun tentativo da parte di paesi terzi di strumentalizzare i migranti a fini politici. I leader si sono impegnati a continuare a contrastare l'attacco ibrido in corso lanciato dal regime bielorusso alle frontiere dell'UE. Hanno inoltre ricordato la necessità di garantire rimpatri efficaci e la piena attuazione degli accordi e delle intese in materia di riammissione, utilizzando le leve necessarie. Hanno dichiarato che l'Unione europea rimane determinata ad assicurare il controllo efficace delle sue frontiere esterne. La Commissione è stata invitata a proporre le eventuali modifiche necessarie al quadro giuridico dell'UE e misure concrete supportate da un adeguato sostegno finanziario per garantire una risposta immediata e appropriata in linea con il diritto dell'UE e gli obblighi internazionali, compreso il rispetto dei diritti fondamentali.

Il 23 novembre 2021 la Commissione, congiuntamente all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ha adottato una comunicazione<sup>1</sup> che ricapitola le misure adottate per contrastare la situazione immediata e quelle supplementari in corso per creare un insieme di strumenti di tipo più permanente per affrontare i futuri tentativi di destabilizzare l'UE attraverso la strumentalizzazione dei migranti. La Commissione aveva già sollevato il problema nel piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025)<sup>2</sup>.

Il 1° dicembre 2021, come parte di queste misure, la Commissione ha adottato una proposta di decisione del Consiglio basata sull'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) volta a sostenere la Lettonia, la Lituania e la Polonia fornendo le misure e il sostegno operativo necessari a gestire in modo ordinato e dignitoso l'arrivo delle persone strumentalizzate dalla Bielorussia, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. La proposta integra gli sforzi finanziari, operativi e diplomatici realizzati dall'Unione e dai suoi Stati membri per rispondere a questo attacco ibrido, tra cui le misure restrittive nei confronti del regime bielorusso, l'apporto di aiuti materiali agli Stati membri interessati attraverso il meccanismo di protezione civile dell'Unione, la mobilitazione di agenzie dell'UE o lo sblocco di finanziamenti aggiuntivi per aiutare la Lettonia, la Lituania e la Polonia.

Guardando avanti, non è da escludersi che altri possano tentare di compiere attacchi ibridi contro l'Unione che comportino la strumentalizzazione di migranti. È quindi importante che

---

<sup>1</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Risposta alla strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato alle frontiere esterne dell'UE (JOIN(2021) 32 final).

<sup>2</sup> COM(2021) 591 final.

l'Unione e i suoi Stati membri abbiano tutti gli strumenti per far fronte a qualsiasi futura strumentalizzazione di migranti e per rispondervi rapidamente. Gli elementi presentati in questa proposta, insieme alle misure incluse nella modifica del codice frontiere Schengen, fanno seguito all'invito formulato dal Consiglio europeo alla Commissione e intendono fornire un quadro per tale risposta.

Di fronte a una situazione di strumentalizzazione di migranti, gli Stati membri dovrebbero disporre della flessibilità per intervenire entro un quadro giuridico concepito per contrastare tale particolare circostanza, garantendo il rispetto dei diritti delle vittime della strumentalizzazione. La Commissione propone pertanto un nuovo strumento accanto a quelli già previsti nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo per affrontare l'eccezionale circostanza della strumentalizzazione di migranti. La presente proposta si basa sulle soluzioni applicate nell'ambito delle misure di sostegno fornite alla Lettonia, alla Lituania e alla Polonia, per dotare gli Stati membri di tutti gli strumenti giuridici necessari a far fronte all'eventuale verificarsi di future situazioni di strumentalizzazione. Questo renderebbe disponibile un quadro stabile e pronto all'uso per affrontare in futuro eventuali situazioni di questo tipo, evitando così di ricorrere a misure *ad hoc* a norma dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE per affrontare le situazioni di strumentalizzazione contemplate dalla presente proposta.

La proposta di modifica del codice frontiere Schengen<sup>3</sup> definisce la strumentalizzazione dei migranti come una situazione in cui un paese terzo istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente lo spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano l'intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale.

Accompagnando la proposta di modifica del codice frontiere Schengen, la presente proposta affronta la situazione della strumentalizzazione dal punto di vista della migrazione, dell'asilo e del rimpatrio<sup>4</sup>. L'obiettivo della presente proposta è venire in aiuto degli Stati membri che si trovano ad affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti, disponendo una specifica procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo, e, ove necessario, prevedendo misure di sostegno e di solidarietà per gestire in modo ordinato, umano e dignitoso l'arrivo di persone strumentalizzate da un paese terzo, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. La presente proposta riproduce in larga misura la gamma di possibilità messe a disposizione della Lettonia, della Lituania e della Polonia conformemente alla proposta di decisione del Consiglio relativa a misure temporanee di emergenza a beneficio di tali Stati membri<sup>5</sup>. Si potrebbe prevedere che, quando le misure stabilite sono necessarie, l'UE e gli altri Stati membri sosterranno a loro volta gli Stati membri che si trovano ad affrontare le conseguenze di una situazione di strumentalizzazione di migranti, tramite strumenti quali il sostegno da parte delle agenzie dell'UE, opportunità di finanziamento dell'UE e il meccanismo di protezione civile dell'Unione.

---

<sup>3</sup> Proposta COM(xxxx/xxxx) recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

<sup>4</sup> Proposta COM(xxxx/xxxx) recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

<sup>5</sup> COM(2021) 752.

Le opzioni proposte integrano e rafforzano le proposte avanzate nel quadro del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Pertanto, le norme specifiche introdotte nella presente proposta per un quadro permanente si fondano sulle proposte della Commissione che formano la base della futura politica dell'UE in materia di migrazione e asilo, e dovrebbero essere coerenti con esse. Si tratta in primo luogo, della proposta di regolamento sulla procedura di asilo del 2016<sup>6</sup>, che armonizza pienamente e stabilisce le norme e garanzie procedurali generali in materia di asilo e la relativa proposta modificata<sup>7</sup> adottata nel 2020, che introduce la nuova procedura di asilo alla frontiera; in secondo luogo, della proposta di direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) del 2016<sup>8</sup>, che pone le basi per condizioni materiali di accoglienza più uniformi e crea obblighi aggiuntivi per i richiedenti protezione internazionale per impedire movimenti ulteriori non autorizzati; in terzo luogo, della proposta di rifusione della direttiva rimpatri del 2018<sup>9</sup>, che migliorerà l'efficacia della politica di rimpatrio dell'UE, e infine della proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore<sup>10</sup> (in appresso, la "proposta del 2020 concernente le situazioni di crisi"), che adatta le disposizioni in materia di asilo e di rimpatri così come il meccanismo di solidarietà per aiutare gli Stati membri ad affrontare tali situazioni.

Le misure contenute nella proposta del 2020 concernente le situazioni di crisi non sono state concepite per gestire situazioni in cui l'integrità e la sicurezza dell'Unione sono sotto attacco a seguito della strumentalizzazione dei migranti. Le norme specifiche in materia di asilo previste da tale proposta sono state elaborate specificamente per situazioni di "afflussi massicci", in cui uno Stato membro non è in grado di gestire l'elevato numero di arrivi, e per situazioni di forza maggiore.

Benché intesa ad affrontare la specifica situazione della strumentalizzazione dei migranti, la presente proposta si ispira alle norme previste nella proposta del 2020 concernente le situazioni di crisi ai fini dell'elaborazione di apposite misure concepite in modo mirato per rispondere efficacemente, e in linea con i valori fondamentali dell'Unione, alle azioni ostili di un paese terzo. Tali norme mirano a far fronte a tale specifica situazione senza pregiudicare il diritto di asilo o il principio di non respingimento (*non-refoulement*), garantendo pienamente la tutela dei diritti fondamentali delle persone strumentalizzate. Le misure incluse nella proposta completeranno le misure di controllo delle frontiere adottate nell'ambito del codice frontiere Schengen con norme specifiche per le procedure di asilo e di rimpatrio oltre alle misure operative e di solidarietà a sostegno degli Stati membri interessati.

Qualora l'UE sia sotto attacco è importante che essa, a livello di Consiglio europeo, riconosca che le azioni di un paese terzo possono essere considerate come strumentalizzazione di migranti. Tali azioni non hanno necessariamente come bersaglio uno o più Stati membri ma l'UE nel suo insieme, e richiedono pertanto un sostegno collettivo dell'UE. In tale situazione,

---

<sup>6</sup> Proposta 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(2016) 467 final - 2016/0244 (COD).

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465 final — 2016/0222 (COD)

<sup>9</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione), COM(2018) 634 final.

<sup>10</sup> 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.

la presente proposta offre allo Stato membro interessato la possibilità di applicare una specifica procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo, con specifiche disposizioni procedurali per termini di registrazione più lunghi e la possibilità di decidere alla frontiera sull'ammissibilità o sul merito di tutte le domande, salvo nei casi in cui non sia possibile tener conto di vulnerabilità specifiche. Prevede inoltre disposizioni specifiche per il rimpatrio. Gli Stati membri che si trovano ad affrontare una strumentalizzazione di migranti potrebbero chiedere l'applicazione di queste norme specifiche individualmente o cumulativamente come ausilio alla gestione delle circostanze eccezionali. Le condizioni specificate per l'applicazione di ciascuna disposizione devono però essere soddisfatte individualmente. Inoltre, gli accertamenti (*screening*) nei confronti dei cittadini di paesi terzi e degli apolidi secondo le regole stabilite nella proposta di regolamento sugli accertamenti dovrebbero applicarsi con la possibilità di prorogare di altri cinque giorni il termine di cinque giorni definito in tale proposta<sup>11</sup>.

La proposta preserva il diritto di accesso al territorio dell'UE per chiedere asilo e l'accesso alla stessa procedura di protezione internazionale. Per garantire la protezione delle persone vulnerabili, compresi i minori, continuano inoltre ad essere applicabili le garanzie previste dal diritto dell'UE, e le misure previste sono accompagnate da una serie di ulteriori garanzie. La proposta prevede anche la possibilità per lo Stato membro interessato di richiedere misure di sostegno e di solidarietà, cui altri Stati membri possono contribuire. Prevede infine che il Consiglio dovrebbe autorizzare con una decisione di esecuzione l'applicazione della procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo da parte dello Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti.

(1) Procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo alle frontiere esterne in situazioni di strumentalizzazione

La presente proposta istituisce una procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo in relazione ai cittadini di paesi terzi e apolidi, fermati o trovati in prossimità della frontiera con un paese terzo che strumentalizza i migranti dopo un attraversamento non autorizzato, o presentatisi ai valichi di frontiera.

(a) Procedura di emergenza per la gestione dell'asilo

Gli elementi principali di questa procedura sono i seguenti:

- **Possibilità, per lo Stato membro interessato, di stabilire che le domande di asilo siano registrate e possano effettivamente essere presentate solo in punti di registrazione specifici situati in prossimità della frontiera, compreso ai valichi di frontiera designati a tal fine**

Ai sensi della modifica del codice frontiere Schengen, lo Stato membro che si trova a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti sarà autorizzato a contenere i flussi alla frontiera limitando il numero di valichi aperti, al fine di impedire ingressi non autorizzati e proteggere la sicurezza nazionale.

Ai fini di un approccio coerente con queste misure in una situazione di strumentalizzazione, la presente proposta garantisce un accesso effettivo ed efficace alla procedura d'asilo conformemente alle possibilità offerte dalla proposta di regolamento sulla procedura di asilo, che consente agli Stati membri di designare luoghi specifici per la registrazione e la presentazione delle domande di protezione internazionale. Tali punti di registrazione specifici

---

<sup>11</sup> Tale proposta include anche disposizioni riguardanti i controlli preliminari dello stato di salute, anche per quanto riguarda le malattie trasmissibili, che si applicherebbero a tutti i cittadini di paesi terzi ed apolidi sottoposti agli accertamenti alle frontiere esterne.

possono essere situati in prossimità della frontiera, e tra di essi possono figurare valichi di frontiera designati a tal fine.

- **Possibilità di prorogare il termine di registrazione fino a quattro settimane**

La presente proposta consente, ma non impone, allo Stato membro che si trova a dover affrontare una strumentalizzazione di migranti, di prorogare fino a quattro settimane il termine di registrazione delle domande di protezione internazionale di cittadini di paesi terzi o apolidi, fermati o trovati in prossimità della frontiera esterna con un paese terzo che strumentalizza i migranti dopo un ingresso non autorizzato, o presentatisi ai valichi di frontiera. Questa flessibilità può essere necessaria per aiutare lo Stato membro a rispondere efficacemente alle azioni ostili e per poter gestire nel contempo le incombenze inaspettate, data la natura e il carattere improvviso dell'interferenza del paese terzo.

In caso di strumentalizzazione di migranti tramite l'improvvisa e imprevedibile interferenza/intervento di un paese terzo ostile, lo Stato membro che si trova a dover affrontare tale situazione può dover deviare risorse sul lavoro di gestione dell'arrivo di cittadini di paesi terzi o apolidi alle sue frontiere. Di conseguenza tale Stato membro potrebbe aver bisogno di tempo per riorganizzare le sue risorse e aumentare la sua capacità, anche con il sostegno delle agenzie dell'UE. Se lo Stato membro interessato dalla strumentalizzazione dei migranti si avvale tuttavia del termine più lungo per la registrazione, dovrà dare priorità alla registrazione delle domande di protezione internazionale ogniqualvolta il caso sembri verosimilmente fondato o sia stato sottoposto da minori non accompagnati o da minori e relativi familiari.

- **Possibilità di applicare la procedura di asilo alla frontiera a tutti i richiedenti e possibilità di prorogarne la durata**

Le misure dovrebbero aiutare gli Stati membri interessati da una strumentalizzazione di migranti a impedire l'ingresso di chi non soddisfa le condizioni a tal fine, tutelando nel contempo i diritti fondamentali. La possibilità di esaminare una domanda alla frontiera senza autorizzare l'ingresso nel territorio, prevista dall'articolo 41 della proposta di regolamento sulla procedura di asilo, offre questo tipo di protezione. Tuttavia, attualmente come pure in base alle norme contenute nelle proposte del nuovo patto, l'ammissibilità e il merito delle domande possono essere esaminate nell'ambito di una procedura di frontiera solo in un numero limitato di circostanze.

La presente proposta consente pertanto agli Stati membri di applicare la procedura di emergenza per la gestione dell'asilo per decidere sull'ammissibilità e il merito di tutte le domande, fatta eccezione per i casi medici. Tale misura limiterà la possibilità, per il paese terzo ostile, di strumentalizzare specifici cittadini di paesi terzi e apolidi ai quali non può essere applicata la procedura di frontiera. Qualora sia adottata una decisione negativa nell'ambito della procedura di emergenza per la gestione dell'asilo il richiedente avrà diritto a un ricorso effettivo ma l'impugnazione non avrà un effetto sospensivo automatico, come previsto dall'articolo 54, paragrafo 3, della proposta modificata di regolamento sulla procedura di asilo.

Come stabilito nella proposta modificata di regolamento sulla procedura di asilo e come indicato esplicitamente nella presente proposta, durante la procedura di emergenza per la gestione dell'asilo si applicherebbero le norme e le garanzie di cui al regolamento sulla procedura di asilo per garantire che siano tutelati i diritti di chi chiede protezione internazionale, mantenendo al tempo stesso il diritto di asilo e il rispetto del principio di *non-refoulement*.

La proposta stabilisce inoltre l'obbligo di attribuire la priorità alle domande fondate e a quelle dei minori non accompagnati e delle famiglie con minori. Se, una volta ultimati gli accertamenti, o durante l'esame della domanda, emerge che essa è verosimilmente fondata, o se la domanda è stata presentata da minori con le proprie famiglie o da minori non accompagnati, essa dovrebbe ricevere priorità conformemente all'articolo 33, paragrafo 5, della proposta di regolamento sulla procedura di asilo del 2016. Inoltre, lo Stato membro interessato dalla strumentalizzazione di migranti non dovrebbe applicare la procedura di emergenza per la gestione dell'asilo ai casi medici, come previsto dall'articolo 41, paragrafo 9, lettera c), della proposta modificata di regolamento sulla procedura d'asilo del 2020.

La presente proposta prevede inoltre la possibilità di prorogare la durata della procedura di frontiera, inclusa l'eventuale impugnazione, a sedici settimane.

Analogamente alla proroga del termine per la registrazione di cui sopra, si può ritenere che una durata più lunga della procedura di emergenza per la gestione dell'asilo aiuti gli Stati membri in relazione alle conseguenze della strumentalizzazione dei migranti, data la natura e il carattere dell'azione del paese terzo. Gli Stati membri interessati potrebbero aver bisogno di tempo per riorganizzare le loro risorse e aumentare la loro capacità, anche con il sostegno delle agenzie dell'UE. Inoltre, il numero di casi da trattare nell'ambito della procedura di emergenza per la gestione dell'asilo sarà più alto che in circostanze normali (poiché in linea di principio tutti i richiedenti possono essere soggetti a tale procedura). Pertanto, la proroga aiuterà lo Stato membro ad applicare la finzione giuridica di non ingresso per un periodo di tempo più lungo, prevedendo una maggiore flessibilità per far fronte all'aumento del carico di lavoro.

Conformemente alle garanzie previste nella proposta di regolamento sulla procedura di asilo e nella proposta di direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione), il trattenimento dei richiedenti dovrebbe essere una misura di ultima istanza, cui ricorrere in casi specifici in cui non possano essere applicate altre misure sufficienti o meno coercitive. Pertanto, l'applicazione della procedura d'emergenza per la gestione dell'asilo non comporterà un trattenimento sistematico dei richiedenti.

#### (b) Condizioni materiali di accoglienza

In caso di strumentalizzazione di migranti, può essere difficile per lo Stato membro garantire il rispetto delle norme in materia di condizioni materiali di accoglienza. La situazione di strumentalizzazione potrebbe difatti creare una pressione eccessiva sulle capacità amministrative dello Stato membro, dato che questo, oltre all'aumento dei flussi causati dalla situazione di strumentalizzazione, deve gestire anche i flussi normali e oltre a ciò deve riorganizzare le risorse per proteggere la propria integrità territoriale. Lo Stato membro interessato deve comunque garantire che qualunque azione rispetti le garanzie umanitarie essenziali, come ad esempio fornire ai cittadini di paesi terzi che sono sul suo territorio cibo, acqua, vestiario, cure mediche adeguate, assistenza alle persone vulnerabili e un ricovero temporaneo, come stabilito anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle recenti ordinanze di provvedimenti provvisori.

L'articolo 17, paragrafo 9, della proposta di direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) consente allo Stato membro, in casi debitamente giustificati e in determinate condizioni, di stabilire modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nella proposta stessa, a condizione di assicurare l'accesso all'assistenza sanitaria in conformità dell'articolo 18 e un tenore di vita dignitoso per tutti i richiedenti. La presente proposta estende la possibilità di stabilire condizioni materiali di accoglienza diverse in una situazione di strumentalizzazione dei migranti, a condizione che siano soddisfatte le esigenze essenziali, tra cui un ricovero temporaneo, cibo, acqua, vestiario, cure mediche

adeguate e assistenza alle persone vulnerabili, nel pieno rispetto del diritto alla dignità umana. Lo Stato membro interessato dovrebbe garantire l'accesso all'assistenza umanitaria e consentirne la prestazione da parte delle organizzazioni umanitarie in base alle esigenze rilevanti.

(c) Procedura di emergenza per la gestione dei rimpatri

In una situazione di strumentalizzazione di migranti, è fondamentale dotare lo Stato membro interessato degli strumenti giuridici necessari per garantire un rapido rimpatrio di coloro che non sono ammissibili alla protezione internazionale. La proposta prevede pertanto la possibilità di derogare all'articolo 41 bis della proposta di regolamento sulla procedura di asilo e all'applicazione della proposta di direttiva rimpatri (rifusione) per i cittadini di paesi terzi o gli apolidi la cui domanda di protezione internazionale è stata respinta sulla base della procedura di emergenza per la gestione dell'asilo. In relazione ai cittadini di paesi terzi che non hanno presentato domanda di protezione internazionale, gli Stati membri possono applicare le disposizioni dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva rimpatri (rifusione). La deroga di cui alla presente proposta mira a istituire un meccanismo simile alla deroga stabilita all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva rimpatri (rifusione), comparabile alle disposizioni proposte a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia. Essa fornisce inoltre garanzie specifiche, in particolare per quanto riguarda il rispetto del principio di *non-refoulement*, tenendo conto dell'interesse superiore del minore, della vita familiare e delle condizioni di salute dei cittadini di paesi terzi e degli apolidi, come pure per quanto riguarda la limitazione dell'uso di misure coercitive, il rinvio dell'allontanamento, le prestazioni sanitarie d'urgenza, le esigenze delle persone vulnerabili e le condizioni di trattenimento, garantendo appieno i diritti fondamentali di queste persone.

(2) Misure di sostegno e di solidarietà

In termini di misure di sostegno e di solidarietà, la proposta introduce disposizioni incentrate sulle necessità dello Stato membro che si trova a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti.

Una tale situazione, in cui l'Unione è sotto attacco, richiede soluzioni e sostegno a livello dell'UE. È quindi necessario che tutti gli Stati membri reagiscano rapidamente e si mobilitino a sostegno dello Stato membro interessato.

Questo tipo di situazione richiede tuttavia un approccio e una procedura diversi da quanto attualmente previsto negli strumenti del nuovo patto. La proposta prevede la possibilità di ricorrere a tutte le misure che possano contrastare la strumentalizzazione di migranti. Le eventuali misure di sostegno e di solidarietà potrebbero includere misure di rafforzamento delle capacità per contribuire ad affrontare le conseguenze di tale strumentalizzazione, potrebbero essere d'ausilio alle operazioni di rimpatrio o promuovere la sensibilizzazione dei paesi terzi da cui provengono le persone strumentalizzate. Lo Stato membro che deve far fronte alla strumentalizzazione dei migranti dovrebbe individuare le proprie necessità di sostegno e di solidarietà e dovrebbe comunicarle alla Commissione. La Commissione procederebbe quindi ad invitare gli altri Stati membri ad apportare il proprio contributo a beneficio dello Stato membro colpito e coordinerebbe tali misure.

Poiché gli effetti delle azioni di strumentalizzazione potrebbero facilmente innescare ricadute e avere (forse addirittura come obiettivo) un più ampio impatto sugli Stati membri confinanti e sull'Unione europea, è necessario prevedere i mezzi per fornire sostegno a livello dell'UE. Se lo Stato membro che deve far fronte alla strumentalizzazione richiede l'assistenza delle agenzie dell'UE, queste dovrebbero fornire il loro sostegno operativo in modo prioritario. Ciò varrebbe in particolare per l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), che può aiutare

a registrare e a trattare le domande, per garantire lo screening dei migranti vulnerabili, e a sostenere la gestione e la progettazione di strutture di accoglienza, compresa la messa in atto di norme adeguate; o per Frontex, che può sostenere le attività di controllo di frontiera, comprese le operazioni di screening e di rimpatrio, o per Europol, che può fornire intelligence. Analogamente alla procedura di assistenza operativa prevista dalla proposta di modifica del codice frontiere Schengen, nel settore dell'asilo, l'EUAA dovrebbe a sua volta, di propria iniziativa, poter offrire assistenza ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), del regolamento EUAA, mentre ulteriore assistenza potrebbe essere fornita da Frontex e da Europol, in linea con i loro rispettivi mandati.

Queste misure di sostegno e di solidarietà andrebbero a integrare altri tipi di assistenza da fornire allo Stato membro colpito dalla strumentalizzazione dei migranti e che potrebbero essere adottate in base a misure al di fuori del quadro che la presente proposta intende creare, ad esempio le disposizioni di cui all'articolo 25 bis del codice frontiere Schengen<sup>12</sup> o azioni di politica estera (ad es. attività diplomatiche, misure restrittive, misure commerciali), oppure sostegno finanziario, anche nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione dell'UE (AMIF) o dello strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI).

- (3) Procedura specifica di autorizzazione dell'applicazione della procedura di emergenza per la migrazione e l'asilo

Lo Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti e che intende ricorrere alla procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo deve chiedere alla Commissione l'applicazione delle deroghe di cui prevede di avvalersi, come pure di eventuali misure di sostegno e di solidarietà. In base alle informazioni fornite dallo Stato membro interessato la Commissione preparerà, se del caso, e senza indugio, una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio che stabilisce le deroghe che possono essere applicate e che dovrebbero valere per un periodo iniziale non superiore a sei mesi. La decisione di esecuzione del Consiglio stabilirà quali deroghe autorizzare e ne definirà l'applicazione temporale, ossia la data di inizio e la durata. La Commissione dovrebbe sottoporre la situazione, compresa la proporzionalità delle misure, a monitoraggio e riesame costanti, nonché proporre o una proroga delle misure o la loro abrogazione se la situazione lo richiede.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La presente proposta è pienamente coerente con il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo adottato dalla Commissione nel settembre 2020. Essa affianca la proposta concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore come ulteriore elemento del quadro che fornirà norme specifiche supplementari per la gestione della particolare situazione della strumentalizzazione dei migranti. Il punto di partenza per le norme specifiche introdotte dalla presente proposta è costituito dalla proposta della Commissione di regolamento sulla procedura di asilo del 2016 e dalla relativa proposta modificata adottata nel 2020, dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) del 2016 e dalla direttiva rimpatri (rifusione) del 2018. La proposta è inoltre coerente con la proposta di decisione 752/2021 del Consiglio relativa a misure temporanee a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia e ne fornisce il seguito legislativo.

---

<sup>12</sup> Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti, quale modificato dal regolamento (UE) 2019/1155 (GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1).

## **Interazioni con l'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea**

La definizione di norme specifiche per una situazione di strumentalizzazione non pregiudica la possibilità che il Consiglio adotti, su proposta della Commissione, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, misure temporanee a beneficio di uno Stato membro che debba affrontare una situazione di emergenza.

La presente proposta serve a dare la possibilità all'Unione di risolvere una specifica situazione con cui essa si è già confrontata e ad essere preparata per eventuali situazioni analoghe in futuro, permettendole di agire rapidamente a beneficio dello Stato membro che si trova ad affrontare la situazione di strumentalizzazione dei migranti. Si rende necessario un quadro permanente sul quale l'Unione possa fare costantemente affidamento, elaborato su misura per la situazione in questione, che consentirebbe inoltre di mantenere il carattere eccezionale delle misure temporanee ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, e di rendere superfluo il ricorso a tale articolo del trattato per affrontare le situazioni di strumentalizzazione che rientrano nella presente proposta.

La presente proposta ha la finalità di stabilire norme specifiche in aiuto di uno Stato membro che sia vittima di un paese terzo che istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente lo spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano l'intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente proposta è coerente con la necessità di sostenere una riduzione della pressione esercitata dagli arrivi irregolari e di mantenere frontiere esterne forti, in quanto elementi importanti dell'approccio globale definito nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Come indicato nella comunicazione congiunta<sup>13</sup>, la presente proposta rientra nell'insieme di sforzi posti in atto per rafforzare il quadro giuridico dell'UE, fra cui figura la proposta di regolamento della Commissione "relativo a misure nei confronti degli operatori di trasporto che agevolano o praticano la tratta di persone o il traffico di migranti in relazione all'ingresso illegale nel territorio dell'Unione europea"<sup>14</sup>, per fornire agli Stati membri strumenti migliori per proteggere le frontiere esterne in situazioni di strumentalizzazione, garantendo nel contempo il pieno rispetto dei diritti fondamentali. In tale contesto la proposta integra il codice frontiere Schengen e la riforma Schengen, nel cui ambito la Commissione sta proponendo un quadro permanente per far fronte a possibili situazioni di strumentalizzazione dei migranti che potranno forse ancora interessare l'Unione in futuro.

La proposta mira inoltre a ridurre gli spostamenti successivi di migranti irregolari e la pressione sullo spazio Schengen. Affronta efficacemente la questione di misure di rimpatrio e di riammissione rapide ed effettive dei migranti strumentalizzati, in linea con l'approccio globale alla gestione della migrazione definito nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. È inoltre coerente con l'azione esterna dell'Unione, come le misure restrittive dell'UE, e vi si dovrebbe ricorrere parallelamente.

---

<sup>13</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Risposta alla strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato alle frontiere esterne dell'UE (JOIN(2021) 32 final).

<sup>14</sup> COM(2021) 753 final.

## **2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

### **• Base giuridica**

La presente proposta serve a sostenere lo Stato membro che si trova a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti. Essa contiene una serie di disposizioni collegate alla proposta di regolamento sulla procedura di asilo e alla relativa proposta modificata, alla proposta di direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) e alla proposta di direttiva rimpatri (rifusione). Dovrebbe pertanto essere adottata sulla base giuridica appropriata, ossia l'articolo 78, paragrafo 2, lettere d) e f), e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE, secondo la procedura legislativa ordinaria.

### **• Geometria variabile**

Due considerando riguardano la geometria variabile, per quanto attiene alla questione della partecipazione dell'Irlanda e della Danimarca al presente regolamento.

A norma del protocollo n. 21 sulla posizione dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea (TUE) e al TFUE, l'Irlanda può decidere di partecipare all'adozione e all'applicazione delle misure volte a istituire un sistema europeo comune di asilo. Al riguardo, l'Irlanda ha notificato la sua intenzione di partecipare all'adozione e all'applicazione della direttiva 2005/85/CE e la sua intenzione di non partecipare all'adozione della direttiva 2013/32/UE. Di conseguenza, all'Irlanda si applicano le disposizioni della direttiva 2005/85/CE ma non quelle della direttiva attuale. L'Irlanda non ha notificato la sua intenzione di partecipare all'adozione del nuovo regolamento sulla procedura di asilo, che sarebbe necessaria affinché il regolamento in questione produca effetti giuridici nei confronti di tale Stato qualora esso decidesse di partecipare a norma del protocollo n. 21.

A norma del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca allegato al TUE e al TFUE, la direttiva 2005/85/CE e la direttiva 2013/32/UE non sono vincolanti per la Danimarca e tale Stato non è soggetto alla loro applicazione. La Danimarca, inoltre, non partecipa all'adozione del presente regolamento, non è da esso vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

### **• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Il titolo V del TFUE relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia conferisce all'Unione europea determinate competenze in tali materie. Tali competenze devono essere esercitate in conformità dell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, ossia se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Una situazione in cui un paese terzo istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente lo spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano l'intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale, dovrebbe essere considerata come un attacco all'UE nel suo complesso, che richiede quindi soluzioni e sostegno a livello dell'UE. È necessario dotare lo Stato membro che si trova di fronte a una strumentalizzazione di migranti degli strumenti giuridici adeguati per affrontare efficacemente la situazione, e che tutti gli Stati membri reagiscano rapidamente e si mobilitino a sostegno dello Stato membro interessato.

Dato il carattere transfrontaliero di tali obiettivi, per conseguirli è necessaria un'azione a livello dell'UE. È evidente che le iniziative intraprese dai singoli Stati membri non possono rispondere in modo soddisfacente alla necessità di un approccio comune dell'UE a un problema comune.

Tale approccio comune non può essere conseguito in misura sufficiente dai singoli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti della decisione proposta, può essere conseguito meglio a livello dell'Unione. Quest'ultima deve pertanto intervenire e può adottare misure in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea.

- **Proporzionalità**

Conformemente al principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea, la presente proposta di regolamento stabilisce le condizioni precise di applicabilità di specifiche norme attinenti alla procedura d'asilo e definisce l'ambito e i termini temporali dell'applicazione di tali norme, nonché le garanzie necessarie.

Tutti gli elementi delle misure proposte per affrontare la situazione specifica della strumentalizzazione dei migranti si limitano a quanto necessario per garantire che gli Stati membri possano gestire tale situazione in modo ordinato ed efficace, garantendo al tempo stesso la parità di trattamento in termini di diritti e garanzie per i richiedenti. In tal senso, le deroghe alle norme stabilite nella proposta di regolamento sulla procedura di asilo del 2016, nella proposta modificata di regolamento sulla procedura d'asilo del 2020, nella direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) e nella direttiva rimpatri (rifusione) sono proporzionate, e prevedono una serie di garanzie che assicurano un equilibrio tra, da un lato, le necessità immediate degli Stati membri interessati dalla strumentalizzazione di migranti di gestire tale situazione, e dall'altro, la necessità di certezza del diritto e di uniformità nell'applicazione delle deroghe e norme specifiche, e la necessaria protezione dei cittadini di paesi terzi che vengono strumentalizzati.

La proposta stabilisce garanzie per l'applicazione delle deroghe e delle norme specifiche. Data la straordinarietà della situazione di strumentalizzazione di migranti, si ritiene proporzionato applicare la procedura di emergenza per la gestione dell'asilo a tutti i richiedenti, poiché ciò contribuirebbe a evitare che i paesi terzi prendano di mira specifiche nazionalità o categorie di migranti che sarebbero escluse dalla procedura di frontiera. Per consentire agli Stati membri di far fronte all'incremento nel numero di persone interessate dalla procedura di emergenza per la gestione dell'asilo, la durata massima della procedura di frontiera è prorogata a sedici settimane. Questo è ritenuto sufficiente per accordare allo Stato membro la flessibilità necessaria per trattare le domande in prossimità della frontiera o presso valichi di frontiera designati senza consentire ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi l'ingresso nel territorio. Le deroghe alla direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) sono proporzionate alla situazione di strumentalizzazione di migranti causata dalle azioni ostili di un paese terzo, poiché le capacità dello Stato membro potrebbero subire una pressione eccessiva ed esso potrebbe non riuscire a garantire nella pratica le condizioni materiali di accoglienza normalmente richieste. Tali deroghe dovrebbero essere considerate nel contesto delle garanzie e della flessibilità offerte dalla proposta modificata di regolamento sulla procedura di asilo del 2020 ai fini dell'organizzazione delle risorse e delle capacità per applicare la procedura di frontiera. In caso di ricorso alla deroga, lo Stato membro deve provvedere alle esigenze essenziali del richiedente nel pieno rispetto della dignità umana.

Le deroghe specifiche alla rifusione della direttiva rimpatri sono proporzionate al fine di garantire il rapido rimpatrio di coloro che non soddisfano i requisiti per il riconoscimento

della protezione internazionale, aspetto essenziale in una situazione di strumentalizzazione di migranti per impedire ulteriori arrivi. Ai sensi della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e degli obblighi internazionali, sono predisposte una serie di garanzie per proteggere i diritti fondamentali delle persone sottoposte a rimpatrio.

È inoltre proposto che la durata delle misure in oggetto sia limitata nel tempo a quanto strettamente necessario per consentire agli Stati membri interessati di affrontare la situazione di strumentalizzazione, e che in ogni caso tali misure debbano essere applicate per un periodo iniziale non superiore a sei mesi. A tal fine, dopo l'autorizzazione del Consiglio, la Commissione dovrebbe sottoporre la situazione a monitoraggio e riesame costanti, anche per stabilire se le misure che lo Stato membro è stato autorizzato ad applicare continuano ad essere proporzionate.

- **Scelta dell'atto giuridico**

In quanto atto direttamente applicabile, soltanto un regolamento che stabilisca specifiche norme e deroghe alle procedure di asilo e di rimpatrio nell'Unione è in grado di offrire il grado di uniformità e di efficacia necessario per l'applicazione di norme procedurali dell'UE in materia di asilo in situazioni di strumentalizzazione di migranti.

### **3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La proposta si basa sulle informazioni fornite dai portatori di interessi durante il processo di consultazione dall'inizio dell'estate 2021.

- **Diritti fondamentali**

La presente proposta rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, inclusi un accesso effettivo ed efficace alla procedura d'asilo e l'accesso al territorio dell'UE allo scopo di presentare una domanda di protezione internazionale. A tal fine lo Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di strumentalizzazione dovrebbe garantire la presenza di punti di registrazione sufficienti, compresi i valichi di frontiera, aperti e facilmente accessibili. Come sopra spiegato, la procedura di emergenza per la migrazione e l'asilo prevista nella presente proposta rispetta i diritti fondamentali sanciti dalla Carta, inclusi il diritto alla dignità umana (articolo 1), la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 4), il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 6), il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7), il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), il diritto di asilo (articolo 18), la proibizione delle espulsioni collettive e la protezione dal respingimento (articolo 19, paragrafi 1 e 2), il diritto alla non discriminazione (articolo 21), il principio della parità tra uomini e donne (articolo 23), i diritti del bambino (articolo 24) e il diritto a un ricorso effettivo (articolo 47). La Commissione ritiene inoltre necessario che gli Stati membri rispettino la libertà di espressione, la libertà dei mezzi di comunicazione e la libertà di associazione delle organizzazioni della società civile.

Per quanto riguarda l'applicazione della procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo, ai richiedenti soggetti a tale procedura restano applicabili i principi e le garanzie di base previsti dalle proposte del nuovo patto. La proposta prevede inoltre l'obbligo di attribuire la priorità alle domande fondate, una volta ultimati gli accertamenti od ogniqualvolta emergano necessità di protezione, coerentemente con la proposta di regolamento sulla procedura di asilo del 2016, e a quelle dei minori non accompagnati e delle

famiglie con minori: tali richiedenti trarrebbero difatti beneficio da una decisione adottata il più rapidamente possibile in merito alle loro domande di asilo. Continuano ad applicarsi anche le garanzie per le persone con esigenze procedurali particolari ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 9, lettera b), della proposta modificata di regolamento sulla procedura di asilo del 2020. La proposta garantisce altresì il diritto a un ricorso effettivo assicurando che i giudici siano competenti a decidere se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro in attesa dell'esito di un'impugnazione, e prevedendo le adeguate garanzie applicabili per consentire ai richiedenti di presentare tali istanze agli organi giurisdizionali.

La presente proposta rispetta pienamente i diritti dei minori e le particolari necessità delle persone vulnerabili. Le garanzie previste per i minori e per le persone vulnerabili dalla proposta di direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) saranno una considerazione preminente, anche nei casi in cui le autorità competenti debbano applicare il trattenimento. Nello stabilire le varie modalità relative alle condizioni di accoglienza, il quadro fornito dalla presente proposta rispetta le garanzie di salvaguardia della dignità umana in ogni momento e in ogni circostanza.

Il diritto alla libertà e alla libera circolazione è tutelato in quanto, qualora si faccia ricorso al trattenimento nel contesto della procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo, tali norme possono essere applicate solo in un quadro rigorosamente regolamentato e per un periodo di tempo limitato. A norma dell'articolo 7 della proposta di direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione), gli Stati membri possono limitare la libera circolazione di un richiedente al fine di trattare le domande nella procedura di frontiera. A norma della stessa proposta di direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione), gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo fatto di essere un richiedente. L'articolo 8 di tale proposta fornisce i motivi e le condizioni che consentono agli Stati membri, sulla base di una valutazione individuale e quando non possono essere applicate misure meno restrittive, di trattenere un richiedente protezione internazionale per decidere, nel contesto di una procedura, sul suo diritto di entrare nel territorio. A norma dell'articolo 8, gli Stati membri possono inoltre trattenere un richiedente solo qualora non siano applicabili efficacemente altre misure alternative meno coercitive (quali le restrizioni alla libera circolazione a norma dell'articolo 7 della medesima proposta di direttiva).

Quando si applicano deroghe alla direttiva rimpatri (rifusione) è inoltre rispettato il principio di *non-refoulement* sancito dall'articolo 33 della convenzione sui rifugiati del 1951 e dall'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La proposta ricorda quindi esplicitamente il dovere degli Stati membri di osservare sempre tale principio nell'adempimento del loro obbligo di controllo delle frontiere. Il rispetto del principio di *non-refoulement* comprende una valutazione volta ad accertare l'assenza di un rischio di persecuzione, tortura o trattamenti inumani o degradanti, o di respingimenti a catena.

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

Data la natura della presente proposta, connessa a una situazione di strumentalizzazione di migranti, non è possibile effettuare a priori una stima della possibile incidenza sul bilancio. Eventuali costi derivanti dall'attuazione della presente proposta saranno coperti dal bilancio degli attuali strumenti di finanziamento dell'UE per il periodo 2021-2027 nel settore della migrazione e dell'asilo. In circostanze di straordinaria necessità si potrebbero utilizzare i

meccanismi di flessibilità forniti dall'attuale quadro finanziario pluriennale ai sensi del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda gli aspetti attinenti alla procedura d'asilo, la presente proposta non comporta oneri amministrativi o finanziari per l'Unione. A tale riguardo non incide pertanto sul suo bilancio.

## 5. ALTRI ELEMENTI

### • Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione

La Commissione utilizzerà le relazioni nell'ambito della rete per la preparazione e per la gestione delle crisi nel settore della migrazione come strumento di monitoraggio della situazione, e se necessario formulerà raccomandazioni in merito alla proroga o alla cessazione delle misure.

### • Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta

#### *Oggetto della proposta volta ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione di migranti*

L'**articolo 1** definisce l'oggetto del regolamento volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione di migranti nel settore della migrazione e dell'asilo nell'UE.

#### *Procedura di emergenza per la gestione dell'asilo in una situazione di strumentalizzazione*

L'**articolo 2** introduce le norme specifiche a cui possono ricorrere gli Stati membri in una situazione di strumentalizzazione di migranti nel quadro di una procedura di emergenza per la gestione dell'asilo.

Ai sensi dell'**articolo 2, paragrafo 1, lettera a)**, lo Stato membro che si trova a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti può prorogare fino a quattro settimane il termine di registrazione per le domande di protezione internazionale dei cittadini di paesi terzi o apolidi, fermati o trovati in prossimità della frontiera esterna con il paese terzo che strumentalizza i migranti in relazione a un attraversamento non autorizzato, o presentatisi ai valichi di frontiera. Dovrebbe essere data la priorità alla registrazione dei casi che sono verosimilmente fondati e alle domande presentate da minori non accompagnati e da minori e relative famiglie.

Ai sensi dell'**articolo 2, paragrafo 1, lettera b)**, lo Stato membro che si trova a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti ha la possibilità di estendere l'ambito di applicazione della procedura di asilo alla frontiera a tutti i richiedenti senza escluderne nessuna categoria (salvo casi medici ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 9, lettera c), del regolamento modificato sulla procedura di asilo). L'**articolo 2, paragrafo 1, lettera b)** precisa anche che, qualora emerga, a seguito degli accertamenti o durante l'esame nel quadro della procedura di frontiera, che la domanda è verosimilmente fondata o che viene presentata da minori con le proprie famiglie, e da minori non accompagnati, essa dovrebbe essere esaminata in via prioritaria.

Ai sensi dell'**articolo 2, paragrafo 1, lettera c)**, gli Stati membri possono applicare la procedura di frontiera di cui al regolamento modificato sulla procedura di asilo per un periodo di sedici settimane, compresi i ricorsi, al termine del quale alla persona dovrebbe essere autorizzato l'ingresso nel territorio, a meno che tale persona non sia sottoposta a rimpatrio.

---

<sup>15</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GU L 433I del 22.12.2020, pag. 11).

Nell'applicazione di tali deroghe continuano a valere le garanzie del regolamento sulla procedura di asilo.

### ***Condizioni materiali di accoglienza***

L'**articolo 3** consente allo Stato membro di stabilire modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nella direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione), a condizione che garantisca le esigenze essenziali del richiedente e il pieno rispetto della dignità umana.

### ***Procedura di emergenza per la gestione dei rimpatri in una situazione di strumentalizzazione***

L'**articolo 4** introduce la possibilità, per lo Stato membro, di derogare all'articolo 41 bis del regolamento sulla procedura di asilo e all'applicazione della direttiva rimpatri (rifusione) per i cittadini di paesi terzi o gli apolidi la cui domanda di protezione internazionale è stata respinta sulla base della procedura di emergenza per la gestione dell'asilo alla frontiera ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere b) e c). La deroga mira a istituire un meccanismo simile alla deroga di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva rimpatri (rifusione). La proposta prevede le necessarie garanzie relative all'obbligo di rispettare il principio di *non-refoulement*, di tenere conto dell'interesse superiore del minore, della vita familiare e delle condizioni di salute dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi, come pure le garanzie riguardanti la limitazione dell'uso di misure coercitive, il rinvio dell'allontanamento, le prestazioni sanitarie d'urgenza, le esigenze delle persone vulnerabili e le condizioni di trattenimento, rispettando appieno i diritti fondamentali di queste persone.

### ***Apporto di misure di sostegno e di solidarietà in una situazione di strumentalizzazione***

L'**articolo 5** prevede la possibilità, per uno Stato membro, di chiedere misure di sostegno e di solidarietà agli altri Stati membri. Tali misure dovrebbero comprendere tutti gli interventi utili per affrontare la situazione della strumentalizzazione di migranti, comprese misure di sviluppo delle capacità, misure a supporto dei rimpatri tramite la cooperazione con i paesi terzi, o misure di sensibilizzazione dei paesi terzi i cui cittadini vengono strumentalizzati. Lo Stato membro colpito dovrebbe inviare alla Commissione la richiesta di misure di sostegno e di solidarietà da parte di altri Stati membri.

La Commissione procederà così a invitare gli altri Stati membri ad apportare il proprio contributo a beneficio dello Stato membro che deve affrontare la situazione di strumentalizzazione con misure corrispondenti alle necessità di tale Stato membro e a coordinare tali misure, nel più breve tempo possibile dopo aver ricevuto la richiesta. Inoltre, uno Stato membro che debba affrontare una situazione di strumentalizzazione può chiedere il sostegno dell'Agenzia UE per l'asilo<sup>16</sup>, dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera o di Europol conformemente ai loro mandati.

### ***Garanzie specifiche***

L'**articolo 6** stabilisce specifiche garanzie. Al fine di assicurare l'accesso alla procedura d'asilo, lo Stato membro che si trova ad affrontare una strumentalizzazione di migranti dovrebbe debitamente informare i cittadini di paesi terzi o gli apolidi, in una lingua che

---

<sup>16</sup> L'EUAA fornirà assistenza su richiesta dello Stato membro o di propria iniziativa (con l'accordo dello Stato membro interessato), oppure il Consiglio può decidere in merito alle misure da adottare, sulla base di una proposta della Commissione in tali specifiche circostanze.

comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, in merito alle misure applicate, ai punti accessibili per la registrazione e la presentazione di una domanda di protezione internazionale, in particolare al punto più vicino in cui possono registrare o presentare tale domanda, alla possibilità di impugnare la decisione adottata sulla domanda e alla durata delle misure. Inoltre, lo Stato membro che si trova ad affrontare una strumentalizzazione di migranti non dovrebbe applicare gli articoli 2, 3 e 4 più a lungo di quanto strettamente necessario per far fronte alla situazione, e non oltre il periodo di cui alla decisione di esecuzione del Consiglio.

### ***Procedura di autorizzazione***

L'**articolo 7** stabilisce la procedura di autorizzazione delle deroghe. La Commissione deve presentare una proposta di decisione di esecuzione che il Consiglio deve adottare stabilendo le deroghe da applicare. La decisione di esecuzione del Consiglio dovrebbe sancire la data di inizio dell'applicazione delle deroghe nonché la loro durata e l'applicazione temporanea della decisione stessa. Le deroghe dovrebbero essere applicate per un periodo non superiore a sei mesi. La Commissione deve sottoporre la situazione a monitoraggio e riesame costanti e su tale base deve proporre, se del caso, l'abrogazione della decisione di esecuzione del Consiglio che autorizza l'applicazione delle specifiche deroghe o l'adozione di una nuova decisione di esecuzione del Consiglio che autorizza la proroga dell'applicazione delle deroghe.

### ***Cooperazione e riesame***

Ai sensi dell'**articolo 8** la Commissione, le agenzie dell'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero cooperare strettamente e scambiarsi regolarmente informazioni sull'attuazione delle misure di cui all'articolo 7 della presente proposta. Gli Stati membri devono inoltre trasmettere dati pertinenti, comprese statistiche, attraverso la rete dell'UE per la preparazione e per la gestione delle crisi nel settore della migrazione.

Le agenzie delle Nazioni Unite e le altre organizzazioni partner pertinenti dovrebbero avere un accesso effettivo alla frontiera alle condizioni stabilite nella direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) e nel regolamento sulla procedura di asilo. L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati dovrebbe poter avere accesso ai richiedenti, compresi quelli che si trovano alla frontiera. Lo Stato membro che si trova ad affrontare una strumentalizzazione di migranti dovrebbe lavorare in stretta cooperazione con le agenzie delle Nazioni Unite e le pertinenti organizzazioni partner.

Proposta di

## **REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 78, paragrafo 2, lettere d) e f), e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c),

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>17</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>18</sup>,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) Una situazione di strumentalizzazione dei migranti può verificarsi quando un paese terzo istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente lo spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano l'intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale.
- (2) Il presente regolamento fa seguito all'invito, rivolto dal Consiglio europeo alla Commissione nelle sue conclusioni del 22 ottobre 2021, di proporre le eventuali modifiche necessarie al quadro giuridico dell'Unione e misure concrete per garantire una risposta immediata e appropriata alla minaccia ibrida, in linea con il diritto dell'Unione e gli obblighi internazionali. Esso contribuisce inoltre all'istituzione di un quadro globale e permanente che consenta di dotare gli Stati membri interessati degli strumenti necessari per rispondere efficacemente e rapidamente ad una situazione di strumentalizzazione, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e degli obblighi internazionali.
- (3) Uno di questi strumenti del presente regolamento è l'introduzione di una procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo, che offra agli Stati membri la possibilità di avvalersi di strumenti giuridici per affrontare future situazioni di strumentalizzazione di migranti.
- (4) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 1, 4,

---

<sup>17</sup> GU C , del , pag. .

<sup>18</sup> GU C , del , pag. .

7, 24, 18 e l'articolo 19, paragrafo 2 e 2, come pure la convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951. Per tenere conto in particolare della preminenza dell'interesse superiore del minore e della necessità di rispettare la vita familiare e di garantire la tutela della salute delle persone interessate, il presente regolamento dovrebbe prevedere norme e garanzie specifiche applicabili ai minori non accompagnati e ai minori e relativi familiari, e ai richiedenti il cui stato di salute richiede un sostegno specifico e adeguato. Nei confronti delle persone soggette alla procedura di emergenza per la gestione dell'asilo dovrebbero continuare ad applicarsi le norme e le garanzie di cui al regolamento (UE) XXX/XXX<sup>19</sup> [*regolamento sulla procedura di asilo*], salvo se diversamente disposto dal presente regolamento. Dal momento della presentazione di una domanda di protezione internazionale dovrebbero inoltre continuare ad applicarsi le norme stabilite dalla direttiva XXX/XXX [*direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)*]<sup>20</sup>, incluse quelle relative al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, salvo se diversamente disposto dal presente regolamento.

- (5) Come forma di assistenza nella gestione ordinata dei flussi migratori, a norma della procedura di emergenza per la gestione dell'asilo lo Stato membro che deve affrontare una situazione di strumentalizzazione dovrebbe, in relazione ai cittadini di paesi terzi o apolidi fermati o trovati in prossimità della frontiera esterna con il paese terzo che strumentalizza i migranti dopo un attraversamento non autorizzato, o presentatisi ai valichi di frontiera, poter decidere di registrare le domande di protezione internazionale solo in punti di registrazione specifici designati a tal fine e situati in prossimità della frontiera, e prevedere l'effettiva possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale solo in luoghi specifici designati a tale scopo, che dovrebbero essere facilmente accessibili. Occorre garantire l'accesso effettivo ed efficace alla procedura di protezione internazionale, conformemente all'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951. Per questo lo Stato membro interessato dovrebbe assicurare che siano designati e aperti a tal fine punti di registrazione in numero sufficiente, che possono includere valichi di frontiera. I richiedenti dovrebbero essere debitamente informati dei luoghi in cui la loro domanda sarà registrata e può essere presentata.
- (6) In una situazione di strumentalizzazione di migranti è essenziale impedire l'ingresso di coloro che non soddisfano le condizioni a tal fine, garantendo nel contempo la tutela dei diritti fondamentali. Onde garantire che lo Stato membro che si trova ad affrontare una tale situazione disponga della flessibilità necessaria, ed evitare che un paese terzo ostile prenda di mira specifiche nazionalità o specifiche categorie di cittadini di paesi terzi o apolidi, a norma della procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo di cui al presente regolamento lo Stato membro interessato dovrebbe poter adottare una decisione nel quadro della procedura di frontiera ai sensi dell'articolo 41 del regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*] sull'ammissibilità e sul merito di tutte le domande di protezione internazionale presentate da cittadini di paesi terzi o apolidi fermati o trovati in prossimità della frontiera con il paese terzo dopo un attraversamento non autorizzato o presentatisi ai valichi di frontiera. I principi e le garanzie di cui al regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*] devono essere rispettati.
- (7) Nel caso in cui sia applicata la procedura di emergenza per la gestione dell'asilo, l'interesse superiore del minore e le garanzie per i richiedenti affetti da patologie dovrebbero costituire un criterio fondamentale per le autorità competenti. Per questo

---

<sup>19</sup> GU C , del , pag. .

<sup>20</sup> GU C , del , pag. .

motivo, lo Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di strumentalizzazione dovrebbe escludere dalla procedura di emergenza per la gestione dell'asilo i casi in cui motivi medici impediscano di applicare la procedura di frontiera ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 9, lettera c), del regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*]. Quanto sopra dovrebbe valere anche nel caso in cui i problemi di salute si manifestino durante l'esame della domanda. Lo Stato membro interessato dovrebbe inoltre esaminare in via prioritaria le domande verosimilmente fondate o presentate da minori e relativi familiari come pure da minori non accompagnati. Qualora, nel corso degli accertamenti svolti ai sensi del regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sugli accertamenti (screening)*]<sup>21</sup>, o durante l'esame della domanda, emerga che un richiedente necessiti di garanzie procedurali particolari, e non possa essere fornito un sostegno adeguato nell'ambito della procedura di frontiera, conformemente all'articolo 41, paragrafo 9, lettera b), del regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*], lo Stato membro interessato non dovrebbe applicare, o dovrebbe cessare di applicare, la procedura di emergenza per la gestione dell'asilo alla frontiera.

- (8) Conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, lettera d), della direttiva XXX/XXX [*direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)*], un richiedente può essere trattenuto per decidere, nel contesto di una procedura, in merito al suo diritto di entrare nel territorio. A norma dell'articolo 8, paragrafo 2, di tale direttiva, gli Stati membri possono trattenere un richiedente solo qualora non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive (quali le restrizioni alla libera circolazione a norma dell'articolo 7 della medesima direttiva). È opportuno che le norme e garanzie in materia di trattenimento di cui alla direttiva XXX/XXX [*direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)*], in particolare quelle relative ai minori non accompagnati e ai minori con le proprie famiglie, siano rispettate. Le alternative al trattenimento, come le restrizioni alla libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 7 della direttiva XXX/XXX [*direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)*], possono essere altrettanto efficaci in una situazione di strumentalizzazione di migranti, e dovrebbero pertanto essere prese in considerazione dalle autorità, in particolare per i minori. In ogni caso, qualora si ricorra al trattenimento e le relative garanzie e condizioni non siano o non possano essere rispettate alla frontiera, la procedura di emergenza per la gestione dell'asilo non dovrebbe applicarsi o dovrebbe cessare di applicarsi, come previsto all'articolo 41, paragrafo 9, lettera d), del regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*].
- (9) In una situazione di strumentalizzazione di migranti dovrebbe essere possibile, per lo Stato membro interessato, registrare le domande di protezione internazionale entro un termine ampliato di quattro settimane. Dovrebbe inoltre essere possibile esaminare le domande di protezione internazionale alla frontiera entro un periodo massimo di sedici settimane. Se la decisione sulla domanda, compreso su un eventuale ricorso contro una decisione negativa, che non dovrebbe avere un effetto sospensivo automatico, non è adottata entro sedici settimane, dovrebbe essere concesso l'ingresso nel territorio a meno che la persona non sia sottoposta alla procedura di rimpatrio. Questi termini procedurali sono intesi a fornire allo Stato membro interessato un ausilio nella gestione della situazione di strumentalizzazione dei migranti. A fronte di una situazione di questo tipo, lo Stato membro interessato deve riorientare risorse per gestire i cittadini di paesi terzi che giungono alle sue frontiere o che sono già presenti sul suo territorio. Di conseguenza, in tali situazioni, lo Stato membro interessato

---

<sup>21</sup> GU C , del , pag. .

potrebbe aver bisogno di tempo per riorganizzare le proprie risorse e aumentare la propria capacità, anche con il sostegno delle agenzie dell'UE. Inoltre, poiché il numero di richiedenti soggetti alla procedura di frontiera sarà più elevato rispetto alle circostanze normali, lo Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di strumentalizzazione potrebbe necessitare di più tempo per essere in grado di adottare decisioni senza consentire l'ingresso nel territorio. Lo Stato membro interessato dovrebbe tuttavia dare la priorità alla registrazione delle domande riguardanti i casi fondati e i minori non accompagnati e i minori e relativi familiari.

- (10) Gli atti di violenza alla frontiera devono essere evitati a tutti i costi, non solo per proteggere l'integrità territoriale e la sicurezza dello Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di strumentalizzazione, ma anche per garantire l'incolumità e la sicurezza dei cittadini di paesi terzi o apolidi, comprese le famiglie e i minori in attesa dell'opportunità di presentare domanda di asilo nell'Unione in modo pacifico. Nel caso in cui si trovi ad affrontare atti di violenza alle sue frontiere esterne, anche nel contesto di tentativi da parte di cittadini di paesi terzi di forzare l'ingresso in massa e avvalendosi di mezzi violenti e sproporzionati, lo Stato membro interessato dovrebbe poter prendere le misure necessarie conformemente alle normative nazionali al fine di salvaguardare la sicurezza, tutelare l'ordine pubblico e garantire l'efficace applicazione del presente regolamento.
- (11) Trovandosi ad affrontare un flusso di cittadini di paesi terzi o apolidi alla frontiera dovuto a una situazione di strumentalizzazione uno Stato membro, a causa di un sovraccarico delle sue capacità, potrebbe non riuscire a garantire nella pratica le condizioni materiali di accoglienza normalmente richieste. Per questo motivo, in una situazione di strumentalizzazione, lo Stato membro interessato dovrebbe poter stabilire modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nella direttiva XXX/XXX [*direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)*], in casi diversi da quelli di cui all'articolo 17, paragrafo 9, di tale direttiva, fornendo tuttavia ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi un ricovero temporaneo, che dovrebbe essere adeguato alle condizioni meteorologiche stagionali, e provvedendo alle loro esigenze essenziali, in particolare fornendo cibo, acqua, vestiario, cure mediche adeguate e assistenza alle persone vulnerabili, nel pieno rispetto del diritto alla dignità umana. Fatti salvi gli obblighi imposti a riguardo dal presente regolamento agli Stati membri, questi dovrebbero inoltre assicurare l'accesso all'assistenza umanitaria e consentirne la prestazione da parte delle organizzazioni umanitarie in base alle esigenze esistenti delle persone interessate.
- (12) Al fine di integrare la procedura di emergenza per la gestione dell'asilo alle frontiere esterne e di garantire la piena coerenza con questa, le autorità competenti dello Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti dovrebbero disporre della flessibilità necessaria per effettuare le procedure di rimpatrio dopo l'applicazione della procedura di emergenza per la gestione dell'asilo. Per questo motivo, in una situazione di strumentalizzazione, allo Stato membro interessato dovrebbe essere consentito di derogare all'applicazione della direttiva XXX/XXX [*direttiva rimpatri (rifusione)*]<sup>22</sup> per i cittadini di paesi terzi e gli apolidi la cui domanda di protezione internazionale è stata respinta nel contesto di una procedura di emergenza per la gestione dell'asilo ai sensi del presente regolamento. Qualora una domanda reiterata sia presentata al solo scopo di ritardare o impedire il rimpatrio, gli Stati membri possono applicare le norme di cui agli articoli 42 e 43 del regolamento

---

<sup>22</sup> GU C , del , pag. .

(UE) XXX/XXX [regolamento sulla procedura di asilo]. Le norme di cui al presente regolamento lasciano impregiudicata la possibilità, per gli Stati membri, di derogare all'applicazione della direttiva XXX/XXX [direttiva rimpatri (rifusione)] in virtù dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva, per i cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare, fermati in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro.

- (13) Nel derogare all'applicazione della direttiva XXX/XXX [direttiva rimpatri (rifusione)], lo Stato membro interessato dovrebbe garantire il pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei propri obblighi internazionali. Questo include il pieno rispetto del principio di *non-refoulement* e la debita considerazione dell'interesse superiore del minore, della vita familiare e delle condizioni di salute del cittadino di paese terzo interessato, come altrimenti stabilito per le deroghe nella direttiva rimpatri. Lo Stato membro deve inoltre garantire che il trattamento e il livello di protezione in relazione alla limitazione dell'uso di misure coercitive, al rinvio dell'allontanamento, alle prestazioni sanitarie d'urgenza, alle esigenze delle persone vulnerabili e alle condizioni di trattenimento non siano meno favorevoli di quanto disposto nella direttiva XX/XXX [direttiva rimpatri (rifusione)].
- (14) Quando applica una o più misure di cui al presente regolamento, lo Stato membro dovrebbe informarne i cittadini di paesi terzi e gli apolidi. In particolare, lo Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di strumentalizzazione dovrebbe informare i cittadini di paesi terzi o gli apolidi, in una lingua che comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, circa le deroghe applicate, i punti accessibili per la registrazione e la presentazione di una domanda di protezione internazionale, in particolare l'ubicazione dei punti più vicini in cui la domanda può essere registrata e presentata, la possibilità di impugnare la decisione sulla domanda e la durata delle misure.
- (15) In caso di strumentalizzazione di migranti, lo Stato membro interessato dovrebbe avere la possibilità di chiedere ad altri Stati membri le misure di sostegno e di solidarietà più idonee per gestire tale situazione. Le misure di sostegno e di solidarietà potrebbero assumere qualsiasi forma volta ad affrontare la situazione di strumentalizzazione, comprese misure di rafforzamento delle capacità, di ausilio ai rimpatri e di supporto in relazione alla dimensione esterna della crisi, come pure misure volte a rispondere alla situazione di strumentalizzazione tramite la cooperazione con i paesi terzi o attività di sensibilizzazione dei paesi terzi i cui cittadini vengono strumentalizzati.
- (16) Gli altri Stati membri che non si trovano essi stessi ad affrontare un caso di strumentalizzazione dovrebbero essere invitati ad apportare il proprio contributo a beneficio dello Stato membro interessato da una tale situazione per mezzo di misure di sostegno e di solidarietà corrispondenti alle necessità individuate. La Commissione dovrebbe coordinare tali misure di sostegno e di solidarietà nel più breve tempo possibile dopo aver ricevuto la richiesta dello Stato membro che si trova ad affrontare la situazione di strumentalizzazione.
- (17) Uno Stato membro che si trovi ad affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti può chiedere il sostegno dell'Agenzia UE per l'asilo, dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera o di Europol conformemente ai loro mandati. Se del caso, l'Agenzia per l'asilo può proporre assistenza di propria iniziativa ai sensi

dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), del regolamento XXX/XXX [*regolamento EUAA*], mentre l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera può proporre assistenza nel settore del rimpatrio ai sensi degli articoli 48, 50, 52 e 53 del regolamento (UE) 2019/1896 in accordo con lo Stato membro interessato, ed Europol può proporre assistenza ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/794.

- (18) Se lo Stato membro interessato chiede di avvalersi delle pertinenti deroghe previste dal presente regolamento, e considerando se il Consiglio europeo abbia riconosciuto che l'Unione o uno o più dei suoi Stati membri si trovano a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti, la Commissione, se del caso, dovrebbe presentare una proposta che autorizzi lo Stato membro ad applicare le norme derogatorie di cui al presente regolamento. Per garantire un livello elevato di controllo e sostegno politico e per rafforzare l'espressione della solidarietà dell'Unione nei confronti dello Stato membro che si trova ad affrontare una strumentalizzazione di migranti, è opportuno attribuire al Consiglio competenze di esecuzione. La decisione di esecuzione che autorizza gli Stati membri ad applicare le norme derogatorie dovrebbe quindi essere adottata dal Consiglio.
- (19) La decisione di esecuzione del Consiglio dovrebbe includere un'autorizzazione relativa alle specifiche deroghe che potrebbero essere applicate dallo Stato membro colpito da una situazione di strumentalizzazione di migranti, e dovrebbe stabilire la data da cui tali deroghe dovrebbero applicarsi come pure la loro durata.
- (20) Al fine di sostenere lo Stato membro interessato nel prestare la necessaria assistenza ai cittadini di paesi terzi rientranti nell'ambito di applicazione del presente regolamento, anche promuovendo attività di rimpatrio volontario o assolvendo compiti umanitari, le agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni partner pertinenti, in particolare l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e la Federazione internazionale delle società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, dovrebbero avere un accesso effettivo alla frontiera alle condizioni stabilite nella direttiva (UE) XXX/XXX [*direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)*] e nel regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*]. Conformemente al regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*], l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati dovrebbe poter avere accesso ai richiedenti, compresi quelli che si trovano alla frontiera. A tal fine lo Stato membro interessato dovrebbe lavorare in stretta cooperazione con le agenzie delle Nazioni Unite e le pertinenti organizzazioni partner.
- (21) [A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione del presente regolamento, non è da esso vincolata né è soggetta alla sua applicazione.]

OPPURE

[A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (con lettera del ...) l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione del presente regolamento.]

- (22) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TUE e al TFUE, la Danimarca non partecipa all'adozione del presente regolamento, non è da esso vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

## CAPO I

### Disposizioni generali

#### *Articolo 1*

##### **Oggetto**

Il presente regolamento stabilisce norme specifiche di deroga alle disposizioni stabilite nel regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*], nella direttiva (UE) XXX/XXX [*direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)*] e nella direttiva (UE) XXX/XXX [*direttiva rimpatri (rifusione)*], che possono essere applicate da uno Stato membro in una situazione di strumentalizzazione dei migranti come definita all'[articolo 2, punto 27,] del codice frontiere Schengen qualora necessarie per rispondere a tale situazione. Stabilisce inoltre norme specifiche relative alle misure di sostegno e di solidarietà che possono essere adottate in tale situazione.

## CAPO II

### **Procedura di emergenza per la migrazione e l'asilo in una situazione di strumentalizzazione dei migranti**

#### *Articolo 2*

##### **Procedura di emergenza per la migrazione e l'asilo in una situazione di strumentalizzazione dei migranti**

1. In una situazione di strumentalizzazione dei migranti ai sensi dell'articolo 1 lo Stato membro che si trova a dover affrontare l'arrivo di cittadini di paesi terzi o di apolidi alla sua frontiera esterna come conseguenza di tale situazione può applicare, nei confronti dei cittadini di paesi terzi o apolidi fermati o trovati in prossimità della frontiera esterna con il paese terzo che strumentalizza i migranti in relazione a un attraversamento non autorizzato, o presentatisi ai valichi di frontiera, una o più delle seguenti deroghe conformemente alla procedura stabilita all'articolo 6:

- (a) in deroga all'articolo 27 del regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*], può registrare entro quattro settimane dalla loro presentazione le domande di protezione internazionale sottoposte nell'arco del periodo di applicazione della presente lettera.

Nell'applicare tale deroga lo Stato membro interessato dà la priorità alla registrazione delle domande verosimilmente fondate e a quelle dei minori non accompagnati e dei minori e relativi familiari;

- (b) in deroga all'articolo 41, paragrafo 2, lettere a) e b), e all'articolo 41, paragrafo 5, del regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento modificato sulla procedura di asilo*], può decidere alle sue frontiere o zone di transito

sull'ammissibilità e sul merito di tutte le domande registrate nell'arco del periodo di applicazione della presente lettera.

Nell'applicare tale deroga lo Stato membro interessato dà la priorità all'esame delle domande di protezione internazionale verosimilmente fondate e a quelle presentate da minori non accompagnati e da minori e relativi familiari;

- (c) in deroga all'articolo 41, paragrafo 11, del regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*], la durata massima della procedura di emergenza per la gestione dell'asilo per l'esame delle domande registrate nell'arco del periodo di applicazione della presente lettera è di sedici settimane. Trascorso tale periodo, a condizione che il richiedente non sia sottoposto alla procedura di rimpatrio ai sensi dell'articolo 4, il richiedente è autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato membro ai fini del completamento della procedura di protezione internazionale.

- 2. Nell'applicazione del presente articolo valgono i principi e le garanzie di cui al regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*]

### *Articolo 3*

#### **Condizioni materiali di accoglienza**

In deroga alla direttiva XXX/XXX [*direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)*], e conformemente alla procedura stabilita all'articolo 6, lo Stato membro che si trova a dover affrontare l'arrivo di cittadini di paesi terzi o di apolidi alla sua frontiera esterna come conseguenza di una situazione di strumentalizzazione dei migranti può stabilire in via temporanea modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste agli articoli 16 e 17 di tale direttiva per i richiedenti fermati o trovati in prossimità della frontiera con il paese terzo che strumentalizza i migranti in relazione a un attraversamento non autorizzato, o presentatisi ai valichi di frontiera, e soggetti alle misure di cui all'articolo 2 del presente regolamento, a condizione che tale Stato membro soddisfi le loro esigenze essenziali, in particolare cibo, acqua, vestiario, cure mediche adeguate e un ricovero temporaneo adeguato alle condizioni meteorologiche stagionali, nel pieno rispetto della dignità umana.

### *Articolo 4*

#### **Procedura di emergenza per la gestione dei rimpatri in una situazione di strumentalizzazione dei migranti**

In una situazione di strumentalizzazione dei migranti, e conformemente alla procedura stabilita all'articolo 6, lo Stato membro che si trova a dover affrontare l'arrivo di cittadini di paesi terzi o di apolidi alla sua frontiera esterna come conseguenza di tale situazione può decidere di non applicare l'articolo 41 bis del regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*] e la direttiva XXX/XXX [*direttiva rimpatri (rifusione)*] ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi che non soddisfano le condizioni d'ingresso e le cui domande sono state respinte nel contesto della procedura di emergenza per la gestione dell'asilo alla frontiera ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere b) e c), e che non hanno diritto di rimanere e non sono autorizzati a rimanere. Quando ricorre a tale deroga lo Stato membro in questione:

- (a) rispetta il principio di *non-refoulement* e tiene debitamente conto dell'interesse superiore del minore, della vita familiare e delle condizioni di salute del cittadino di

paese terzo interessato, come stabilito all'articolo 5 della direttiva XXX/XXX [direttiva rimpatri (rifusione)];

- (b) provvede affinché il trattamento e il livello di protezione non siano meno favorevoli di quanto disposto all'articolo 10, paragrafi 4 e 5 (limitazione dell'uso di misure coercitive), all'articolo 11, paragrafo 2, lettera a) (rinvio dell'allontanamento), all'articolo 17, paragrafo 1, lettere b) e d) (prestazioni sanitarie d'urgenza e considerazione delle esigenze delle persone vulnerabili) e agli articoli 19 e 20 (condizioni di trattenimento e trattenimento di minori e famiglie) della direttiva XXX/XXX [direttiva rimpatri (rifusione)].

#### Articolo 5

### Misure di sostegno e di solidarietà

1. Quando si trova a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione dei migranti, uno Stato membro può chiedere agli altri Stati membri misure di sostegno e di solidarietà per gestire tale situazione. I contributi di sostegno e di solidarietà a beneficio dello Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di strumentalizzazione dei migranti possono comprendere i seguenti tipi di misure:
  - (a) misure di rafforzamento delle capacità nel settore dell'asilo, dell'accoglienza e del rimpatrio;
  - (b) sostegno operativo nel settore dell'asilo, dell'accoglienza e del rimpatrio;
  - (c) misure volte a rispondere alla situazione di strumentalizzazione, compresi specifici provvedimenti a sostegno dei rimpatri, attraverso la cooperazione con i paesi terzi o attività di sensibilizzazione dei paesi terzi i cui cittadini vengono strumentalizzati, oppure
  - (d) qualsiasi altra misura ritenuta adeguata per affrontare la situazione di strumentalizzazione e aiutare lo Stato membro interessato.
2. Lo Stato membro che si trova a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione invia alla Commissione una richiesta di contributi di sostegno e di solidarietà da parte di altri Stati membri specificando le misure di solidarietà sollecitate.
3. Fatte salve le disposizioni in materia di solidarietà del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore] la Commissione, nel più breve tempo possibile dopo aver ricevuto la richiesta di misure di sostegno e di solidarietà di cui al paragrafo 2, invita gli altri Stati membri ad apportare il proprio contributo mediante le misure di sostegno e di solidarietà di cui al paragrafo 1 che corrispondono alle necessità dello Stato membro che deve affrontare la situazione di strumentalizzazione. La Commissione coordina le misure di sostegno e di solidarietà di cui al presente articolo.
4. Uno Stato membro che si trovi a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione dei migranti può chiedere il sostegno dell'Agenzia UE per l'asilo, dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera o di Europol conformemente ai loro mandati. Se del caso, l'Agenzia per l'asilo può proporre assistenza di propria iniziativa ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), del regolamento XXX/XXX [regolamento EUAA]. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera può proporre allo Stato membro interessato assistenza nel settore del rimpatrio ai sensi degli articoli 48, 50, 52 e 53 del regolamento (UE) 2019/1896.

Europol può proporre assistenza nel settore della cooperazione nell'attività di contrasto ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/794.

#### *Articolo 6*

### **Garanzie specifiche**

1. Nell'applicare le deroghe di cui agli articoli 2, 3 e 4, lo Stato membro interessato informa debitamente i cittadini di paesi terzi o gli apolidi, in una lingua che comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, in merito alle misure applicate, all'ubicazione dei punti di registrazione, compresi i valichi di frontiera, accessibili per la registrazione e la presentazione di una domanda di protezione internazionale, e alla durata delle misure.
2. Lo Stato membro che si trova a dover affrontare una strumentalizzazione dei migranti non applica gli articoli 2, 3 e 4 più a lungo di quanto strettamente necessario per far fronte a tale situazione di strumentalizzazione, e in ogni caso non oltre il periodo di cui alla decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 7, paragrafo 4.

## **CAPO III**

### **Norme procedurali**

#### *Articolo 7*

### **Procedura di autorizzazione**

1. Uno Stato membro che si trovi a dover affrontare l'arrivo di cittadini di paesi terzi o di apolidi alla sua frontiera esterna come conseguenza di una situazione di strumentalizzazione dei migranti può chiedere l'autorizzazione ad applicare le deroghe di cui agli articoli 2, 3 e 4.
2. Qualora lo ritenga appropriato sulla base delle informazioni fornite dallo Stato membro richiedente che si trova a dover affrontare la situazione di strumentalizzazione dei migranti, la Commissione presenta senza indugio una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio ai sensi del paragrafo 3.
3. Il Consiglio valuta tale proposta con urgenza e adotta una decisione di esecuzione che autorizza lo Stato membro interessato ad applicare le specifiche deroghe di cui agli articoli 2, 3 e 4.
4. La decisione di esecuzione del Consiglio di cui al paragrafo 3 stabilisce la data a decorrere dalla quale possono essere applicate le disposizioni degli articoli 2, 3 e 4 così come la durata della loro applicazione, che non supera un periodo iniziale di sei mesi.
5. La Commissione sottopone la situazione di strumentalizzazione dei migranti a monitoraggio e riesame costanti. Qualora lo ritenga appropriato, la Commissione può proporre l'abrogazione della decisione di esecuzione del Consiglio di cui al paragrafo 3 o l'adozione di una nuova decisione di esecuzione del Consiglio che autorizza la proroga dell'applicazione delle specifiche deroghe di cui agli articoli 2, 3 e 4 per non più di sei mesi. Lo Stato membro interessato fornisce alla Commissione le informazioni specifiche che le sono necessarie per effettuare tale riesame e

presentare la proposta di abrogazione o proroga, come pure ogni altra informazione richiesta dalla Commissione.

#### *Articolo 8*

### **Cooperazione e valutazione**

1. La Commissione, le istituzioni e agenzie competenti dell'Unione europea e lo Stato membro che si trova a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione dei migranti cooperano strettamente e si scambiano regolarmente informazioni sull'attuazione delle deroghe e delle misure di cui all'articolo 7. Lo Stato membro interessato continua a trasmettere tutti i dati pertinenti, comprese le statistiche rilevanti ai fini dell'attuazione del presente regolamento, attraverso la rete dell'UE per la preparazione e per la gestione delle crisi nel settore della migrazione.
2. Lo Stato membro che si trova a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione dei migranti garantisce una stretta cooperazione con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e con le pertinenti organizzazioni partner per stabilire modalità di sostegno ai richiedenti che si trovano nella situazione di strumentalizzazione, in linea con le norme di cui al presente capo, al regolamento (UE) XXX/XXX [*regolamento sulla procedura di asilo*] e alla direttiva XXX/XXX [*direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)*].

## **CAPO IV**

### **Disposizioni finali**

#### *Articolo 9*

### **Entrata in vigore**

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri conformemente ai trattati.

Fatto a Strasburgo, il

*Per il Parlamento europeo*  
*La presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*