



NOTA N. 15

### LO STATO DELL'UNIONE E LE NUOVE PROPOSTE IN MATERIA DI MIGRAZIONE 9 settembre 2015

*Il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha tenuto il suo primo discorso sullo Stato dell'Unione dinanzi al Parlamento europeo a Strasburgo, cui ha fatto seguito un dibattito sui risultati finora raggiunti e sul programma di lavoro della Commissione europea per il 2016.*

*In tale occasione il Presidente Juncker ha fatto riferimento ai movimenti migratori in atto verso l'Unione e alla crisi dei rifugiati quale "prima priorità" che oggi gli Stati membri si trovano ad affrontare. Ha quindi presentato un pacchetto di misure connesse all'Agenda europea sulla migrazione, di cui segue una breve illustrazione. Tali misure coincidono, oltre che con gli orientamenti e con la roadmap tracciata nell'Agenda, anche con molte delle proposte avanzate dal Cancelliere tedesco Merkel e dal Presidente francese Hollande nella [lettera](#) sull'accoglienza dei rifugiati inviata ai Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione, nonché al Primo ministro lussemburghese.*

#### **1. La proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria ([COM\(2015\) 451](#)).**

La proposta si inserisce nel contesto delle misure preannunciate dalla Commissione europea nell'Agenda europea sulla migrazione pubblicata il 13 maggio 2015 per far fronte alla situazione di crisi nel Mediterraneo<sup>1</sup>.

Obiettivo della proposta è quello di istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio di Italia, Grecia e Ungheria, al fine di consentire loro di affrontare in modo efficace l'afflusso massiccio di persone provenienti da Paesi terzi e che hanno posto in difficoltà i rispettivi sistemi di accoglienza.

Base giuridica della proposta è l'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tale articolo prevede una procedura legislativa speciale nel caso in cui uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi. In tal caso il Consiglio, su proposta della Commissione europea, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, deliberando a maggioranza qualificata previa consultazione del Parlamento europeo.

La proposta stabilisce un **obiettivo numerico di 120.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale che dovranno essere ricollocate dall'Italia (15.600), dalla Grecia (50.400) e dall'Ungheria (54.000)**. In allegato sono definite le chiavi di distribuzione basate sui seguenti criteri: popolazione (con una ponderazione del 40%), PIL totale (ponderazione del 40%), media delle domande di asilo presentate per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (ponderazione del 10%), tasso di disoccupazione (ponderazione del 10%).

---

<sup>1</sup>.Si veda in proposito la [Nota n. 1-bis](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

Il campo di applicazione viene delimitato sotto due aspetti:

- si propone di applicare la decisione soltanto ai richiedenti che, *prima facie*, hanno evidente bisogno di protezione internazionale. La proposta definisce tali i richiedenti di nazionalità il cui tasso medio di riconoscimento in base ai dati Eurostat è superiore al 75% (stando ai dati attuali, sarebbero quindi interessati i richiedenti provenienti da Siria, Iraq ed Eritrea)<sup>2</sup>;
- si propone di applicare la decisione solo ai richiedenti per i quali, in base ai criteri definiti dal Regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. regolamento Dublino III), l'Italia, la Grecia o l'Ungheria sarebbero in linea di principio lo Stato membro competente.

La proposta in oggetto costituisce un'ulteriore misura e non va a sostituire la proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (COM(2015) 286), presentata dalla Commissione europea in data 27 maggio 2015, in merito alla ricollocazione di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia<sup>3</sup>. L'adozione formale di tale proposta è attesa in occasione del Consiglio straordinario Giustizia e affari interni che si terrà il 14 settembre 2015, dopo che il Parlamento europeo ha dato il proprio consenso nella seduta plenaria del 9 settembre 2015 con 498 voti favorevoli, 158 contrari e 37 astensioni.

La proposta ricorda che se uno Stato membro viene a trovarsi in una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini provenienti da Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro interessato in forza dell'art. 78, par. 3, del TFUE. Tali misure potranno comprendere, se del caso, la sospensione degli obblighi che la decisione impone a tale Stato membro.

Per ciascuna persona ricollocata a norma della presente decisione, gli Stati membri di ricollocazione riceveranno la somma forfettaria di 6.000 euro, mentre Italia, Grecia e Ungheria riceveranno la somma forfettaria di 500 euro per le spese di trasferimento. Le misure di ricollocazione previste beneficeranno del sostegno finanziario per gli Stati membri partecipanti pari a 780 milioni di euro dal Fondo asilo, migrazione e integrazione.

La proposta contiene inoltre una clausola di solidarietà temporanea in base alla quale, se uno Stato membro non può partecipare, in *toto* o in parte, a una decisione di ricollocazione, sarà tenuto a notificarne i motivi alla Commissione europea, compatibilmente con i valori fondamentali dell'Unione di cui all'art. 2 del TFUE, per un periodo di un anno, e sarà tenuto a versare un contributo finanziario al fondo AMIF per un importo pari allo 0,002% del suo PIL. In caso di partecipazione parziale alla ricollocazione, l'importo sarà ridotto in proporzione.

## **2. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione in caso di crisi e modifica il Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (COM(2015) 450).**

La proposta di regolamento fa seguito a quanto preannunciato nell'Agenda europea sulla migrazione: prevede un meccanismo di ricollocazione obbligatorio e strutturato ad attivazione automatica che, in caso di afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di Paesi terzi, distribuisca all'interno dell'Unione le persone con evidente bisogno di protezione internazionale. La proposta intende a tal fine integrare il regolamento n. 604/2013 che, secondo la Commissione, attualmente

---

<sup>2</sup> I dati sul superamento di tale soglia verranno aggiornati ogni tre mesi in base alle cifre Eurostat.

<sup>3</sup> Il numero delle persone da ricollocare raggiungerebbe pertanto un totale di 160.000. Per approfondimenti sulla proposta di decisione del maggio 2015 si rimanda alla [Nota n. 13](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

non consente deroghe ai criteri di competenza, producendo squilibri e in alcuni casi aggravando le crisi. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati, a norma dell'art. 290 del TFUE, finalizzati all'attivazione del meccanismo nonché alla sospensione dello stesso nei riguardi di uno specifico Stato membro.

Base giuridica della proposta è l'art. 78, par. 2, punto e) del TFUE, a norma del quale il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria.

Gli elementi in base ai quali la Commissione dovrà stabilire la sussistenza di una situazione di crisi sono i seguenti:

- aumento del numero di richiedenti asilo negli ultimi sei mesi;
- aumento del numero di attraversamenti illegali delle frontiere negli ultimi sei mesi;
- numero di domande di asilo pro capite rispetto alla media dell'UE.

La Commissione avrà inoltre il compito di proporre il numero di persone da ricollocare dallo Stato membro in cui è scoppiata la situazione di crisi, tenuti in considerazione i criteri seguenti:

- numero dei richiedenti protezione internazionale pro capite nello Stato membro negli ultimi 18 mesi (e in particolare negli ultimi sei) rispetto alla media dell'Unione;
- capacità del sistema di asilo dello Stato membro;
- partecipazione dello Stato membro a precedenti iniziative di solidarietà e misura in cui ha già beneficiato di misure di solidarietà dell'UE.

Il numero di persone da ricollocare sarà stabilito dalla Commissione in misura non superiore al 40% del numero di domande pervenute negli ultimi sei mesi. Per quanto concerne il campo di applicazione, il regolamento si propone di applicare la decisione soltanto ai richiedenti che, *prima facie*, hanno evidente bisogno di protezione internazionale, nonché ai richiedenti protezione internazionale appartenenti a nazionalità il cui tasso medio di riconoscimento in base ai dati Eurostat è superiore al 75%.

La chiave di distribuzione proposta si basa sugli stessi criteri delle proposte relative alla ricollocazione d'emergenza. Gli Stati membri di accoglienza dovranno designare funzionari di collegamento con l'incarico di trovare una concordanza fra il Paese di destinazione e le qualifiche, le competenze linguistiche, i legami familiari, culturali e sociali dei rifugiati, in modo da favorirne l'integrazione.

La Commissione prevede inoltre una clausola di sospensione temporanea dal meccanismo, analogamente a quanto previsto nella proposta di decisione sulla ricollocazione (su cui vd. sopra).

### **3. La Proposta di regolamento che stabilisce un elenco europeo comune dei paesi d'origine sicuri ([COM \(2015\) 452](#))**

La proposta di regolamento è concepita per consentire un esame più rapido delle domande di asilo di candidati provenienti da paesi che tutta l'Unione europea considera sicuri e accelerarne il rimpatrio qualora la valutazione individuale della domanda confermi che non sussistono le condizioni per la concessione dell'asilo.<sup>4</sup>

I paesi d'origine che la Commissione propone di inserire nell'elenco sono, per ora, Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia. I suddetti paesi coprono globalmente il 17% delle domande di asilo presentate in Stati membri dell'Unione europea.

Oltre a soddisfare i criteri comuni fissati dalla direttiva 2013/32/UE e volti a determinare quando un paese può essere reputato sicuro, i paesi sopra elencati hanno aderito ai principali strumenti

---

<sup>4</sup> Si ricorda che la legislazione vigente consente a ciascuno Stato membro di predisporre un proprio elenco di Paesi di origine sicuri, seppure sulla base di criteri condivisi. Ciò ha portato a elenchi nazionali che coincidono solamente in parte.

internazionali per la tutela dei diritti umani e, per la maggior parte, hanno visto accettato dal Consiglio europeo il loro status di paesi candidati in quanto soddisfano i cosiddetti "criteri di Copenaghen" (in particolare democrazia, Stato di diritto, diritti umani e rispetto e tutela delle minoranze).

L'elenco potrà essere esteso ad altri paesi, ma solo previa approvazione secondo la procedura legislativa ordinaria: la priorità sarà data ai paesi dai quali origina un numero significativo di richiedenti asilo, dei quali solo pochi abbiano ottenuto lo status di rifugiati. Viene altresì previsto che la Commissione possa escludere un paese dall'elenco, per un periodo di un anno (rinnovabile), in caso di deterioramento della situazione interna per quanto attiene alla sicurezza e al rispetto dei diritti umani.

#### **4. La comunicazione "Piano d'azione dell'Unione europea sul rimpatrio" ([COM \(2015\) 453](#))**

La comunicazione definisce le misure immediate e a medio termine che gli Stati membri, con il supporto del Fondo europeo per l'asilo, la migrazione e l'integrazione, sono chiamati ad adottare per favorire il rimpatrio volontario, rafforzare l'attuazione della direttiva 2008/115/CE (cd. "direttiva rimpatri"), migliorare la condivisione delle informazioni, rafforzare il ruolo e il mandato di Frontex nelle operazioni congiunte di rimpatrio e creare un regime integrato di gestione dei rimpatri.

La Commissione ha adottato contestualmente un Manuale sul rimpatrio (il cui testo si renderà disponibile nei prossimi giorni) che offre alle autorità nazionali competenti istruzioni pratiche per l'esecuzione del rimpatrio dei migranti che non hanno diritto di restare sul territorio dell'Unione europea, e che rappresenterà lo strumento principale di formazione per gli esperti chiamati ad applicare la direttiva rimpatri.

Tra le misure a medio termine particolare rilievo assume l'impegno della Commissione a presentare, nel 2016, una o più proposte legislative per rafforzare il mandato di Frontex in materia di rimpatrio. L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere il conferimento a Frontex di un duplice mandato, che copra tanto il coordinamento della cooperazione operativa tra Stati membri nella gestione delle frontiere esterne, quanto il rimpatrio dei migranti irregolari, creando un apposito Ufficio Frontex per i rimpatri, nonché squadre di intervento rapido di Frontex per i rimpatri.

#### **5. La comunicazione sulle norme degli appalti pubblici per le misure di sostegno dei rifugiati ([COM \(2015\) 454](#))**

La comunicazione fornisce una serie di indicazioni rivolte alle autorità nazionali, regionali e locali su come fornire in modo semplice, veloce ed efficiente i servizi necessari per rispondere ai bisogni più impellenti dei richiedenti asilo (alloggio, generi di prima necessità, servizi), rispettando al contempo la normativa dell'Unione europea in materia di appalti.

A tal fine, la comunicazione illustra nei dettagli le eccezioni cui attingere, che vanno dalla accelerazione dei tempi per le gare alla concessione di appalti senza previa pubblicità delle gare - in casi, però, del tutto eccezionali e specifici.

#### **6. La comunicazione "Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'Unione" ([JOIN \(2015\) 40](#))**

La comunicazione ribadisce la centralità della dimensione esterna all'interno degli sforzi profusi e da approfondire per una gestione delle pressioni migratorie. Vengono pertanto sostenute con rinnovato impegno le iniziative diplomatiche volte a individuare soluzioni politiche ai conflitti in Siria, Iraq e Libia. Si ricorda che l'Unione europea presta già da tempo assistenza alla popolazione in Siria - soprattutto agli sfollati - e sostegno finanziario ai paesi limitrofi che accolgono il maggior numero di rifugiati siriani (Giordania, Libano, Turchia), con una mobilitazione di risorse pari finora a 3,9 miliardi di euro. Tra le altre priorità individuate dalla comunicazione spiccano il sostegno ai paesi dei Balcani occidentali interessati da flussi straordinari di rifugiati; la lotta al traffico di migranti - attraverso la progressiva implementazione dell'operazione EUNAVFOR MED -; la prosecuzione o l'avvio di negoziati per nuovi accordi di riammissione (attualmente, l'UE ne ha firmati 17, cui vanno aggiunti 7 partenariati di mobilità); l'approfondimento del dialogo ad alto

livello con i partner fondamentali sul tema della migrazione, con particolare riferimento ai processi di Rabat e Khartoum con i paesi africani, al processo di Budapest con i paesi dell'Asia orientale e al vertice della Valletta previsto per i prossimi 11 e 12 novembre.

### **7. La comunicazione "Un fondo fiduciario per l'Africa"**

La comunicazione (ancora in via di pubblicazione) chiede uno stanziamento di 1,8 miliardi di euro, attinti dal bilancio dell'Unione europea, allo scopo di istituire "un Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare in Africa", che concentrerà la propria azione sulle regioni del Sahel, del Lago Ciad, del Corno d'Africa e dell'Africa settentrionale.

Il fondo fiduciario è un meccanismo utilizzato nell'ambito della cooperazione allo sviluppo per attrarre risorse da un ampio spettro di donatori. Aperto al contributo attivo degli Stati membri, sosterrà in particolare lo sviluppo di iniziative volte a offrire nuove opportunità socioeconomiche e a implementare politiche più efficaci nella gestione della migrazione.

### **8. Prossimi sviluppi**

Le proposte presentate oggi dalla Commissione dovrebbero essere discusse dal Consiglio straordinario "Affari interni" del 14 settembre, interamente dedicato alle questioni migratorie. Il tema sarà ripreso a livello di capi di Stato e di governo nel Consiglio europeo del 15 ottobre prossimo, che sarà probabilmente preparato dalla riunione dei Consigli Affari interni e Affari esteri congiunta. Si ricorda che la nuova proposta relativa a un meccanismo di ricollocazione di emergenza potrà essere adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata e previa consultazione del Parlamento europeo, mentre per le proposte relative al meccanismo permanente di solidarietà e a un elenco europeo comune dei paesi di origine sicuri è prevista la procedura legislativa ordinaria. Quanto al Fondo fiduciario per l'Africa, l'intento della Commissione è renderlo operativo in tempo per il vertice della Valletta.