



### NOTA N. 19

## ESITI DEL CONSIGLIO STRAORDINARIO GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI DEL 22 SETTEMBRE 2015: LA DECISIONE DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE MISURE TEMPORANEE NEL SETTORE DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE A BENEFICIO DELL'ITALIA E DELLA GRECIA

*Il Consiglio straordinario "Giustizia e affari interni" tenutosi a Bruxelles il 22 settembre 2015 ha affrontato le questioni concernenti l'attuale crisi migratoria, dando seguito a quanto già dibattuto in occasione del Consiglio straordinario Giustizia e affari interni del 14 settembre 2015<sup>1</sup>.*

*Principale risultato della riunione è stata l'adozione, a maggioranza qualificata, della proposta di decisione della Commissione europea relativa alla ricollocazione di emergenza di 120.000 persone bisognose di protezione internazionale e provenienti dagli Stati membri esposti a ingenti flussi migratori.*

**La proposta di decisione adottata era stata presentata dalla Commissione europea il 9 settembre 2015 come proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria<sup>2</sup>, e faceva parte delle misure preannunciate dalla Commissione stessa nell'Agenda europea sulla migrazione, pubblicata il 13 maggio 2015 per far fronte, nell'immediato, alla situazione di crisi nel Mediterraneo e per giungere inoltre a soluzioni strutturali che, nel medio e lungo termine, permettano di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti<sup>3</sup>.**

Già nell'Agenda sulla migrazione, la Commissione aveva annunciato tra le misure immediate da adottare l'istituzione di un meccanismo temporaneo per la distribuzione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, attraverso **l'attivazione del sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**. Tale articolo costituisce, infatti, la base giuridica per affrontare situazioni di emergenza, in quanto autorizza il Consiglio, su proposta della Commissione europea e previa consultazione del Parlamento europeo, ad adottare misure temporanee a beneficio degli Stati membri che debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

Italia e Grecia sono i paesi che, a causa della situazione geografica e dei conflitti in corso nelle regioni vicine, si trovano attualmente a far fronte a flussi di migranti senza precedenti. La Commissione sottolinea che i fattori esterni di aumento della pressione migratoria si aggiungono alle carenze strutturali dei rispettivi sistemi di asilo, mettendo in discussione la rispettiva capacità di trattare le domande di protezione internazionale e di fornire condizioni di accoglienza, nonché prospettive di integrazione, adeguate alle persone con evidente bisogno di protezione

---

<sup>1</sup> Su cui vd. la Nota n. 16, a cura del servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>2</sup> [COM\(2015\) 451](#) e [allegati](#).

<sup>3</sup> Vd. la [Nota n. 1-bis](#) "L'Agenda europea sulla migrazione", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

internazionale. Tale situazione, a giudizio della Commissione, "impone a tutti gli Stati membri di dare prova di solidarietà".

D'altra parte, le istituzioni dell'Unione e quelli che la Commissione definisce gli attori chiave si sono mostrati concordi sulle esigenze specifiche e urgenti cui devono rispondere gli Stati membri in prima linea e sulla necessità di adottare misure concrete per dare sostegno agli Stati membri più colpiti. In particolare:

- nella dichiarazione del 23 aprile 2015 il Consiglio europeo si è impegnato a vagliare le opzioni per organizzare una ricollocazione di emergenza, su base volontaria, fra tutti gli Stati membri;
- nella risoluzione del 29 aprile 2015 il Parlamento europeo ha invitato il Consiglio a prendere seriamente in considerazione la possibilità di attivare il sistema di emergenza previsto dai trattati;
- l'UNHCR ha esortato l'Unione a impegnarsi per fornire sostegno in particolare alla Grecia e all'Italia, attivando strumenti di solidarietà tra cui la ricollocazione in diversi Paesi europei dei rifugiati siriani soccorsi in mare, sulla base di un equo sistema di distribuzione<sup>4</sup>;
- il settore delle ONG ha espresso la sua opinione in merito alla questione della ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale<sup>5</sup>.

Una prima misura per l'attivazione del sistema di risposta di emergenza, presentata il 27 maggio 2015 dalla Commissione europea, è stata formalmente adottata in occasione del Consiglio straordinario Giustizia e affari interni del 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<sup>6</sup>. La [decisione \(UE\) 2015/1523](#) istituisce un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, **di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia**<sup>7</sup>.

L'adozione di ulteriori misure temporanee per alleggerire la pressione sui sistemi d'asilo di Italia, Grecia e Ungheria è stata sollecitata dalla registrazione di una nuova impennata, nel corso degli ultimi mesi, della pressione migratoria alle frontiere esterne marittime e terrestri meridionali nonché dallo spostamento dei flussi migratori dal Mediterraneo centrale al Mediterraneo orientale e verso la rotta dei Balcani occidentali.

Secondo i dati forniti da Frontex (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne), nei primi otto mesi del 2015 le rotte del Mediterraneo centrale e orientale sono state le più utilizzate per l'attraversamento irregolare delle frontiere dell'Unione: sono giunti irregolarmente in Italia circa 116.000 migranti (compresi i circa 10.000 registrati dalle autorità locali ma non ancora confermati dai dati di Frontex); sono giunti in Grecia oltre 211.000 migranti irregolari (compresi i circa 28.000 registrati dalle autorità locali ma non ancora confermati dai dati di Frontex). Una percentuale significativa del numero totale di migranti irregolari individuati in queste due regioni era costituita da migranti di nazionalità che, stando ai dati Eurostat, godono di un alto tasso di riconoscimento del diritto a beneficiare di protezione a livello di Unione.

Secondo dati Eurostat e dell'EASO, tra gennaio e luglio 2015 i richiedenti protezione internazionale in Italia erano 39183, contro 30.755 nello stesso periodo del 2014 (con un incremento del 27%). In Grecia è stato registrato un aumento analogo (+30%) del numero delle domande, con 7.475 richiedenti.

Con la proposta del 9 settembre 2015 la Commissione ha inteso quindi istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria. A tal

<sup>4</sup> Vd. le [Proposte](#) dell'UNHCR per far fronte agli attuali e futuri arrivi in Europa di richiedenti asilo, rifugiati e migranti via mare, marzo 2015.

<sup>5</sup> Cfr. *European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Ten-Point plan to prevent deaths at sea*, 23 aprile 2015.

<sup>6</sup> Per un'analisi dettagliata della proposta si rimanda alla [Nota n. 13](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>7</sup> La decisione si applica alle persone arrivate nel territorio dell'Italia o della Grecia a decorrere dal 16 settembre 2015 fino al 17 settembre 2017 e ai richiedenti giunti nel territorio di tali Stati membri a partire dal 15 agosto 2015.

fine ha stabilito un obiettivo numerico di 120.000 richiedenti da ricollocare, di cui 15.600 dall'Italia, 50.400 dalla Grecia e 54.000 dall'Ungheria.

Il Consiglio straordinario Giustizia e affari interni del 14 settembre si è mostrato concorde, "in linea di principio", sulla necessità di ricollocare altre 120.000 persone bisognose di protezione internazionale da qualsiasi Stato membro esposto a ingenti flussi migratori. Gli Stati membri hanno confermato la loro volontà di partecipare alla ricollocazione, evidenziando tuttavia che i numeri proposti dalla Commissione costituiscono la base per un accordo sulla distribuzione, che deve tenere "debitamente conto della flessibilità di cui gli Stati membri potrebbero aver bisogno nell'attuazione della decisione, in particolare per far fronte alla situazione attuale e a sviluppi imprevedibili".

Il Parlamento europeo ha approvato la proposta della Commissione con risoluzione del 17 settembre 2015, "vista l'eccezionale situazione di urgenza e la necessità di affrontarla senza ulteriore indugio". Ha inoltre chiesto al Consiglio di essere consultato nuovamente nel caso volesse modificare sostanzialmente il testo approvato.

Il Consiglio straordinario del 22 settembre ha da ultimo rilevato la volontà e la disponibilità degli Stati membri a partecipare alla ricollocazione di 120.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale, "conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità che governa la politica dell'Unione in materia di asilo e migrazione". Ha pertanto deciso di adottare la decisione, apportando alcune rilevanti modifiche al testo che era stato proposto dalla Commissione.

La decisione che è stata adottata istituisce misure temporanee, per un periodo di 24 mesi, nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, e non anche dell'Ungheria come nella proposta originaria<sup>8</sup>. L'Ungheria infatti, insieme a Repubblica ceca, Romania e Slovacchia, si è pronunciata contro la proposta, che è stata adottata a maggioranza qualificata.

L'ambito di applicazione è delimitato sotto due aspetti:

- la decisione si applicherà solo ai richiedenti per i quali, in base ai criteri definiti dal Regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. regolamento Dublino III), l'Italia o la Grecia sarebbero in linea di principio lo Stato membro competente;
- saranno soggetti a ricollocazione solo i richiedenti appartenenti a nazionalità il cui tasso medio di riconoscimento in base ai dati Eurostat è pari o superiore al 75% (stando ai dati attuali, sarebbero quindi interessati i richiedenti provenienti da Siria, Iraq ed Eritrea)<sup>9</sup>.

La decisione stabilisce che i 120.000 richiedenti siano ricollocati negli altri Stati membri come segue<sup>10</sup>:

- **dall'Italia 15.600 richiedenti;**
- **dalla Grecia 50.400 richiedenti;**
- **54.000 richiedenti saranno ricollocati proporzionalmente dall'Italia e dalla Grecia a un anno dall'entrata in vigore della decisione.**

La **Commissione dovrà tenere costantemente sotto osservazione la situazione concernente gli afflussi massicci di cittadini di paesi terzi negli Stati membri e dovrà presentare, se del caso, proposte volte a modificare la decisione stessa** per far fronte all'evoluzione della situazione sul terreno e al suo impatto sul meccanismo di ricollocazione, nonché all'evoluzione della pressione sugli Stati membri, in particolare gli Stati membri in prima linea.

Per ciascuna persona ricollocata, gli Stati membri di ricollocazione riceveranno la somma forfettaria di 6.000 euro, mentre Italia e Grecia riceveranno una somma forfettaria di almeno 500 euro che

---

<sup>8</sup> Per quanto riguarda Regno Unito, Irlanda e Danimarca, in virtù dei protocolli 21 e 22 allegati ai trattati, tali paesi non sono tenuti all'adozione delle misure proposte a norma del titolo V del TFUE: l'Irlanda ha tuttavia notificato al Consiglio l'intenzione di partecipare all'applicazione della decisione.

<sup>9</sup> I dati sul superamento di tale soglia verranno aggiornati ogni tre mesi in base alle cifre Eurostat.

<sup>10</sup> In allegato sono definite le chiavi di distribuzione.

tenga in considerazione i costi effettivi necessari per le spese di trasferimento. Per realizzare le azioni previste, gli Stati membri riceveranno prefinanziamenti aggiuntivi, da versarsi nel 2016 a seguito della revisione dei programmi nazionali nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF)<sup>11</sup>.

La proposta della Commissione conteneva una clausola di solidarietà temporanea la quale prevedeva che, nel caso uno Stato membro non possa partecipare, in *toto* o in parte, a una decisione di ricollocazione, per un periodo di un anno questo avrebbe dovuto notificarne i motivi alla Commissione stessa, compatibilmente con i valori fondamentali dell'Unione, e versare un contributo finanziario al Fondo Asilo, migrazione e integrazione per un importo pari allo 0,002% del suo PIL. In caso di partecipazione parziale alla ricollocazione, l'importo sarebbe stato ridotto in proporzione.

La decisione prescrive invece che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della decisione, in circostanze eccezionali e per motivi debitamente giustificati e compatibili con i valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, uno Stato membro potrà notificare al Consiglio e alla Commissione la propria incapacità temporanea a partecipare al processo di ricollocazione, per un numero di richiedenti pari a un massimo del 30% rispetto alla cifra assegnata. Dopo aver effettuato la propria valutazione, la Commissione dovrà presentare al Consiglio proposte in merito alla temporanea sospensione della ricollocazione. Ove giustificato, la Commissione potrà altresì proporre di prorogare il termine per ricollocare i richiedenti nella quota restante fino a 12 mesi oltre la durata della decisione stessa.

La decisione prevede inoltre che, analogamente a quanto previsto della Commissione, nel caso uno Stato membro venga 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, potrà adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro interessato in forza dell'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE. Tali misure potranno comprendere la sospensione degli obblighi che la decisione impone a tale Stato membro, nonché eventuali misure di compensazione per l'Italia e la Grecia.

Il sostegno specifico fornito all'Italia e alla Grecia attraverso il meccanismo di ricollocazione sarà integrato da misure supplementari, dall'arrivo dei cittadini di paesi terzi nel loro territorio fino al completamento di tutte le procedure applicabili, coordinate dall'EASO e da altre agenzie competenti, in particolare Frontex, che dovrà coordinare il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che non hanno il diritto di rimanere sul territorio, conformemente alla direttiva 2008/115/CE che reca norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

---

23 settembre 2015

A cura di Viviana Di Felice

---

<sup>11</sup> Istituito con il Regolamento (UE) n. [516/2014](#).