



NOTA N. 24

IL CONSIGLIO EUROPEO DEL 15 E 16 OTTOBRE 2015

Il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, in stretta cooperazione con la Presidenza lussemburghese di turno e il Presidente della Commissione europea, ha presentato un progetto di Conclusioni in cui ha indicato i principali argomenti che verranno affrontati dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2015¹.

Il Consiglio europeo si soffermerà in particolare sulle questioni migratorie; dovrebbe altresì fare il punto sulle discussioni in merito alla Relazione dei cinque Presidenti "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", sulla base dei lavori finora svolti dal Consiglio e dalla Commissione². Ulteriori discussioni sono rimandate alla riunione di dicembre.

Il Presidente del Consiglio europeo dovrebbe inoltre riferire circa lo stato di avanzamento dei progetti del Regno Unito per un referendum sulla permanenza o l'uscita del Paese dall'Unione.

Alla luce degli eventi, il Consiglio europeo dovrebbe infine affrontare alcune questioni specifiche di politica estera.

Facendo seguito alle proposte presentate dalla Commissione europea e agli intensi lavori già intrapresi in sede di Consiglio Giustizia e affari interni (GAI), il Consiglio europeo terrà un dibattito sulla **migrazione in tutti i suoi aspetti**. In tale contesto, il Consiglio dovrebbe fare il punto sui preparativi per il vertice di la Valletta e sul *follow-up* delle Conclusioni del Consiglio europeo di giugno concernenti la Conferenza ad alto livello sulla rotta dei Balcani occidentali.

La bozza di Conclusioni ricorda che, in occasione della riunione informale dei capi di Stato e di governo del 23 settembre 2015, il dibattito e gli orientamenti adottati si sono concentrati sulle questioni più urgenti, che il Consiglio europeo continuerà a monitorare con attenzione.

Il Consiglio europeo di ottobre intende definire i seguenti, ulteriori orientamenti, di portata più ampia:

Cooperare con i Paesi terzi per il contenimento dei flussi migratori:

- a) attraverso la rapida adozione di un piano d'azione congiunto con la Turchia;
- b) assicurando un *follow up* effettivo alla Conferenza ad alto livello sulla rotta del Mediterraneo orientale/Balcani occidentali, per quanto riguarda in particolar modo la gestione dei flussi migratori e la lotta alla criminalità organizzata;

La Conferenza ad alto livello sulla rotta Mediterraneo orientale/Balcani occidentali si è tenuta a Lussemburgo l'8 ottobre 2015. La Conferenza, espressamente richiamata nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, ha avuto come scopo primario definire, insieme con i Paesi interessati della regione, azioni e misure concrete per affrontare e gestire più efficacemente i flussi migratori attuali e futuri.

¹ Confermati dal Consiglio Affari generali del 13 ottobre 2015

² In merito alla Relazione dei cinque Presidenti vd. la [Nota n. 21](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica

La discussione si è focalizzata sui seguenti settori:

- il sostegno a Giordania, Libano e Turchia, ossia i Paesi di prima accoglienza che ospitano la maggior parte dei rifugiati siriani, per aiutarli a far fronte alla pressione;
- il sostegno a tutti i Paesi di transito coinvolti per migliorare le capacità di accoglienza, registrazione e trattamento delle domande di asilo;
- la cooperazione per combattere la criminalità organizzata responsabile del traffico di migranti e della tratta di esseri umani;
- affrontare le cause profonde dello spostamento obbligato;
- il dialogo con i Paesi di origine dei migranti irregolari.

In occasione della Conferenza è stata adottata una Dichiarazione in cui sono indicati i principali obiettivi e azioni che i partecipanti dovranno attuare congiuntamente al fine di garantire piena protezione ai rifugiati, una gestione ordinata delle frontiere e il rimpatrio di coloro che non hanno diritto alla protezione internazionale.

- c) conseguendo risultati operativi concreti dal vertice di La Valletta, incentrati in particolare sulle politiche di rimpatrio e riammissione, sulla lotta alla criminalità organizzata e la prevenzione della migrazione illegale, sulle cause profonde del fenomeno, da affrontare con investimenti nelle politiche di sviluppo e azioni di supporto alla migrazione legale;

Il vertice di La Valletta avrà luogo l'11 e il 12 novembre 2015 presso il *Mediterranean Conference Centre* e riunirà i capi di Stato e di governo dell'Unione europea e dei Paesi africani parti del processo di Khartoum e del processo di Rabat, nonché la Commissione della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e la Commissione dell'Unione africana. Parteciperanno inoltre il Segretario generale delle Nazioni Unite e le principali agenzie delle Nazioni Unite che si occupano di migrazione (in particolare l'UNHCR) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

Le Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 hanno indicato i risultati che la Conferenza dovrebbe conseguire:

- assistenza ai Paesi partner nella lotta contro i trafficanti;
- una più efficace cooperazione nelle politiche di rimpatrio;
- un approccio più mirato alla cooperazione allo sviluppo e un incremento degli investimenti in Africa (per affrontare le cause profonde delle migrazioni e fornire opportunità economiche e sociali).

- d) esaminando la possibilità di sviluppare capacità di accoglienza sicure e sostenibili nelle regioni interessate e di fornire ai rifugiati e alle loro famiglie prospettive durature e procedure adeguate, compreso l'accesso all'istruzione e al lavoro, fino a quando non possano tornare nel loro paese d'origine.

Rafforzare la protezione delle frontiere esterne dell'UE:

- e) attraverso l'istituzione graduale di un **sistema di gestione integrata delle frontiere esterne**;
- f) utilizzando appieno l'attuale mandato di Frontex, compresa la possibilità di schierare squadre di intervento rapido alle frontiere;
- g) potenziando il ruolo di Frontex, in conformità ai trattati e dell'*acquis* di Schengen, nel contesto delle discussioni in merito alla creazione di **una guardia di frontiera e una guardia costiera europee**, compresa la possibilità di schierare **squadre di intervento rapido**, in cooperazione con gli Stati membri interessati, nel caso in cui le valutazioni Schengen o le analisi di rischio dimostrino la necessità di un'azione rapida ed efficace;

Frontex (Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea) ha iniziato a operare il 2 ottobre 2005, con sede a Varsavia³. Il suo mandato copre le seguenti funzioni:

- coordinamento della cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne;
- assistenza agli Stati membri nella formazione di guardie nazionali di confine, anche elaborando norme comuni in materia di formazione;
- preparazione di analisi dei rischi;
- monitoraggio delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne;
- aiuto agli Stati membri che devono affrontare circostanze tali da richiedere un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne;
- fornitura agli Stati membri del sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte.

Nell'Agenda europea sulla migrazione la Commissione ha preannunciato di voler **rafforzare e modificare la base giuridica di Frontex**, sulla base di una valutazione che dovrà concludersi entro l'anno, **per potenziarne il ruolo in materia di rimpatrio**. Secondo il mandato attuale, Frontex può infatti soltanto coordinare le operazioni di rimpatrio, ma non può avviarne di propria iniziativa.

- h) individuando soluzioni tecniche per rafforzare il controllo alle frontiere esterne, attraverso l'utilizzo di strumenti che non ostacolino la libera circolazione;
- i) sollecitando la Commissione affinché presenti in tempi brevi un pacchetto di misure volto a sviluppare ulteriormente la protezione delle frontiere esterne.

Affrontare l'afflusso di rifugiati in Europa e assicurare i rimpatri:

- j) sollecitando l'istituzione di *hotspots* supplementari per l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale e degli altri migranti. Il Consiglio europeo ritiene che gli Stati membri dovranno sostenere in pieno gli sforzi in questo senso, venendo incontro alle richieste di esperti da parte di Frontex e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), da destinare a Squadre di sostegno per la gestione della migrazione;
- k) procedendo rapidamente alla piena attuazione delle misure di ricollocazione e agli impegni assunti in materia di reinsediamento;

Le decisioni finora adottate per la ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale, secondo il sistema di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sono le seguenti:

- la [decisione \(UE\) 2015/1523](#), che 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;
- la [decisione \(UE\) 2015/1601](#), che istituisce misure temporanee, per un periodo di due anni, nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, prevedendo che 120.000 richiedenti vengano ricollocati negli altri Stati membri di cui: 15.600 richiedenti dall'Italia; 50.400 richiedenti dalla Grecia; e, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 richiedenti proporzionalmente dall'Italia e dalla Grecia. La decisione specifica tuttavia che, entro la stessa data, la Commissione potrà presentare proposte volte a modificare il meccanismo di ricollocazione, se giustificate dall'evoluzione della situazione sul terreno nonché dall'evoluzione della pressione sugli Stati membri, in particolare gli Stati membri in prima linea.

Inoltre, la [raccomandazione \(UE\) 2015/914](#) della Commissione, dell'8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo, ha invitato gli Stati membri a reinsediare, in un periodo di due anni, 20.000 persone provenienti da Paesi non appartenenti all'UE e in evidente bisogno di protezione internazionale secondo l'UNHCR. In occasione del consiglio GAI del 20 luglio 2015 gli Stati membri hanno adottato conclusioni sul reinsediamento mediante programmi multilaterali e nazionali per 22.504 rifugiati.

³ L'agenzia è stata istituita con il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004.

- l) sollecitando la piena attuazione da parte degli Stati membri della direttiva sui rimpatri e creando un apposito **Ufficio rimpatri all'interno di Frontex entro la fine dell'anno**;

Nell'Agenda europea sulla migrazione la Commissione ha sollecitato la piena applicazione da parte degli Stati membri della direttiva [2008/115/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ("direttiva rimpatri"). Il 9 settembre 2015, la Commissione ha inoltre adottato un **"manuale sul rimpatri"** al fine di assistere gli Stati membri con orientamenti comuni, buone pratiche e raccomandazioni.

La direttiva rimpatri ha ricevuto attuazione in Italia con la legge 2 agosto 2011, n. 129, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari"⁴.

- m) **ampliando il mandato di Frontex in materia di rimpatri** attraverso il conferimento all'agenzia del diritto di **organizzare operazioni di rimpatrio congiunte di propria iniziativa** e di acquisire i documenti dei migranti da rimpatriare;
- n) promuovendo da parte dei Paesi terzi un *laissez-passer* come documento di riferimento ai fini del rimpatrio;
- o) attuando gli accordi di riammissione formalmente sottoscritti dall'Unione e dai Paesi terzi (vd. accordo di Cotonou);
- p) incoraggiando l'introduzione del principio "più progressi, più aiuti" (*more for more*) per migliorare la cooperazione con i Paesi terzi in materia di riammissione e rimpatrio. A tal proposito, la Commissione e l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dovranno presentare, entro sei mesi, pacchetti globali e su misura per i Paesi terzi.

Il Consiglio europeo intende sottolineare che gli orientamenti di cui sopra sono un passo importante verso una strategia complessiva dell'Unione europea nei confronti delle migrazioni e della politica di asilo, rilevando tuttavia la necessità di ulteriori sviluppi e riflessioni.

Il Consiglio europeo dovrebbe inoltre discutere dei più recenti sviluppi politici e militari in **Siria**, compreso il loro impatto sui flussi migratori. La bozza di Conclusioni segnala la preoccupazione del Consiglio per gli attacchi militari russi, auspicando una soluzione politica al conflitto e invitando tutte le parti a iniziative in tal senso.

Per quanto riguarda la **Libia**, il Consiglio europeo intende accogliere con favore l'annuncio delle Nazioni Unite riguardante il raggiungimento di un accordo di pace, e sollecitare il sostegno di tutte le parti. L'Unione dovrebbe inoltre rinnovare la propria offerta di sostegno politico e finanziario una volta che venga costituito il nuovo Governo di Unità nazionale.

13 ottobre 2015
A cura di Viviana Di Felice

⁴ La Commissione ha finora avviato procedimenti di infrazione nei confronti di quattro Stati membri per l'errato recepimento di diversi articoli della direttiva rimpatri nella normativa nazionale. Nei confronti dell'Italia ha avviato la procedura n. 2014_2235, in fase di messa in mora ex art. 258 TFUE.