

XVII legislatura

# **L'Agenda europea sulla migrazione: stato di attuazione e prossime tappe**

ottobre 2015  
n. 238



servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI  
TEL. 066706-2451  
[studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**L'Agenda europea sulla  
migrazione: stato di  
attuazione e prossime tappe**

ottobre 2015  
n. 238

a cura di: V. Di Felice



## INDICE

PREMESSA .....	7
NOTA ILLUSTRATIVA .....	9
PROSSIME TAPPE.....	15
ALLEGATI.....	17
La proposta sui paesi di origine sicuri (Nota su atti dell'Unione europea n. 27) .....	19
La proposta di un meccanismo permanente di collocazione (Nota su atti dell'Unione europea n. 26) .....	25
Consiglio europeo del 15 ottobre 2015. Conclusioni (Documenti dell'Unione europea n. 11) .....	35
Il vertice informale dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea del 23 settembre 2015: principali esiti (Nota su atti dell'Unione europea n. 20) .....	39
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 (Nota su atti dell'Unione europea n. 19) .....	41
Punti di crisi e ricollocazione: il ruolo delle Agenzie europee (Nota su atti dell'Unione europea n. 18) .....	45
Esiti del Consiglio straordinario "Giustizia e affari interni" (Nota su atti dell'Unione europea n. 16) .....	51
Lo stato dell'Unione e le nuove proposte in materia di migrazione (Nota su atti dell'Unione europea n. 15) .....	55
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) (Nota su atti dell'Unione europea n. 13) .....	61
Il piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020) (Nota su atti dell'Unione europea n. 12) .....	71
L'Agenda europea sulla migrazione (Nota su atti dell'Unione europea n. 1-bis) .....	77



## PREMESSA

*L'Unione europea si trova ad affrontare la maggior crisi migratoria dalla fine della seconda guerra mondiale, con cifre che, secondo dati Frontex del 14 settembre 2015, indicano più di 500 mila migranti irregolari alle frontiere esterne.*

*Le istituzioni dell'UE hanno dedicato un'attenzione estrema al fenomeno: da ultimo il **Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2015**, che ha posto al centro del dibattito le questioni migratorie e le cui Conclusioni hanno evidenziato come affrontare la crisi migratoria e dei rifugiati sia un obbligo comune "che richiede una strategia globale e un impegno deciso nel corso del tempo, in uno spirito di solidarietà e responsabilità" fra tutti gli Stati membri.*

*La riunione ha fatto seguito alle **iniziative della Commissione europea** e agli intensi lavori finora svolti in sede di **Consiglio Giustizia e affari interni (GAI)** in materia di migrazioni.*

*Ha preso atto degli orientamenti concordati dal Consiglio europeo del 23 settembre 2015, incentrati sulle questioni più urgenti e i quali saranno oggetto di un attento monitoraggio, anche per quanto riguarda gli impegni finanziari ed eventuali nuove esigenze, e ha stabilito orientamenti ulteriori di più ampia portata.*

*Particolare rilievo è stato dato alla **cooperazione con i Paesi terzi** per il contenimento dei flussi migratori, al rafforzamento - sulla base dell'acquis di Schengen - delle **frontiere esterne** dell'Unione, a una migliore risposta all'afflusso di rifugiati, mediante **la creazione di nuovi punti di crisi e la rapida attuazione delle decisioni in materia di ricollocazione** finora adottate, all'attuazione di un'efficace **politica di rimpatri**.*

*Il presente fascicolo contiene una nota illustrativa nonché la riproduzione delle note di approfondimento prodotte dal Servizio Studi sul tema.*





## NOTA ILLUSTRATIVA

L'**Agenda europea sulla migrazione** è stata presentata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015 al fine di delineare quello che viene definito come "un approccio coerente e globale che permetta di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che la migrazione reca in sé". La Commissione ha quindi esposto le misure immediate da adottare per far fronte alla situazione di crisi nel Mediterraneo, nonché iniziative a medio e lungo termine per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti.

Il **27 maggio 2015** la Commissione ha presentato un **primo pacchetto di misure** relative all'Agenda europea sulla migrazione, comprendente:

- Una proposta di decisione del Consiglio sulle misure provvisorie di ricollocazione per l'Italia e la Grecia (COM(2015) 286).  
La proposta è stata formalmente adottata in occasione del Consiglio straordinario GAI del 14 settembre, dopo che il Parlamento europeo aveva dato il proprio consenso nella seduta plenaria del 9 settembre 2015. 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.
- La raccomandazione (UE) 2015/914 relativa a un programma di reinsediamento europeo, nella quale si invitano gli Stati membri a reinsediare, in un periodo di due anni, 20.000 persone provenienti da Paesi non appartenenti all'UE e con evidente bisogno di protezione internazionale secondo l'UNHCR.  
In occasione del Consiglio GAI del 20 luglio 2015 i ministri hanno trovato un accordo in merito al reinsediamento, attraverso programmi multilaterali e nazionali, di 22.504 persone e hanno accolto con favore la disponibilità degli Stati associati a partecipare agli sforzi in tal senso.
- Un Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020) (COM(2015) 285), contenente misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento potenziando le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti.
- Le Linee guida sull'applicazione delle norme del regolamento EURODAC relative all'obbligo di rilevare le impronte digitali (SWD(2015) 150), in cui viene definito un approccio comune basato sulle buone pratiche al fine di facilitare il rilevamento sistematico delle impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale al momento dell'arrivo.  
Nell'Agenda europea sulla migrazione la Commissione ha inoltre previsto l'istituzione di un nuovo metodo basato sui "punti di crisi" (*hotspots*), secondo il quale l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol dovranno lavorare sul terreno con gli Stati membri in prima

linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo.

L'accordo sulla creazione dei punti di crisi è stato raggiunto in occasione del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, che ha fra l'altro invitato la Commissione a redigere, in stretta cooperazione con gli Stati membri ospitanti, una tabella di marcia sugli aspetti giuridici, finanziari e operativi di tali strutture. La tabella è stata trasmessa agli Stati membri il 15 luglio 2015.

La creazione dei punti di crisi è, nelle intenzioni della Commissione e come più volte sostenuto in sede di Consiglio GAI, di supporto all'attuazione dei meccanismi di ricollocazione temporanea al fine di consentire agli Stati membri in prima linea di individuare con maggiore celerità le persone in evidente bisogno di protezione internazionale da ricollocare negli altri Stati membri. Per quanto concerne l'Italia, i punti di crisi sono situati nei porti di Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e nell'isola di Lampedusa, con quartier generale a Catania. Entro la fine del 2015 è prevista l'istituzione di altre due strutture, ad Augusta e Taranto.

**Il 9 settembre 2015** la Commissione ha presentato un **nuovo pacchetto di misure** connesse all'Agenda europea sulla migrazione che comprende:

- 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 è stata adottata in occasione del Consiglio straordinario GAI del 22 settembre 2015, previo il consenso del Parlamento europeo che si è espresso il 17 dicembre 2015. La decisione (UE) 2015/1601 istituisce misure temporanee, per un periodo di due anni, nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, e non anche dell'Ungheria come nella proposta originaria, prevedendo che 120.000 richiedenti vengano ricollocati negli altri Stati membri come segue: dall'Italia 15.600 richiedenti; dalla Grecia 50.400 richiedenti; a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 richiedenti saranno ricollocati 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 giustificato dall'evoluzione della situazione sul terreno nonché dall'evoluzione della pressione sugli Stati membri, in particolare gli Stati membri in prima linea.

- 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

Commissione intende modificare il regolamento (UE) n. 604/2013 attraverso l'istituzione di un meccanismo di ricollocazione di crisi quale quadro permanente in grado di gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche nel settore dell'asilo. A tal fine, conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati, a norma dell'art. 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), finalizzati all'attivazione del meccanismo di ricollocazione di crisi nonché alla sospensione dello stesso nei confronti di uno specifico Stato membro. Le Conclusioni del Consiglio europeo non hanno finora fatto cenno alla proposta per un meccanismo permanente di ricollocazione: l'ultimo Consiglio europeo si è limitato a constatare la necessità di "portare avanti le riflessioni sulla politica complessiva dell'UE in materia di asilo e migrazione".

*Per quanto riguarda le prospettive negoziali della proposta, il nostro Governo ritiene che questa sia complessivamente conforme all'interesse nazionale, e di "particolare urgenza", visto l'incessante arrivo in Italia di richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale.*

*La relazione inviata alle Camere ha tuttavia posto in rilievo alcune criticità. Si osserva in particolare che:*

- la proposta non appare risolutiva delle problematiche relative alla pressione migratoria cui sono soggetti gli Stati membri di frontiera, anche per la complessità dell'attivazione del meccanismo di ricollocazione di crisi;*
- è necessaria una **revisione completa del regolamento Dublino** (rileva in proposito che il "criterio delle quote" andrebbe adottato come criterio base per la determinazione dello Stato membro competente);*
- la ricollocazione dovrebbe comprendere non esclusivamente i richiedenti il cui tasso medio di riconoscimento di protezione internazionale, in base ai dati Eurostat, è pari o superiore al 75%<sup>1</sup>.*

*Inoltre, nel definire le modalità procedurali applicabili al meccanismo di ricollocazione di crisi, la proposta precisa che la procedura di ricollocazione deve essere completata il più rapidamente possibile e comunque entro due mesi dal momento in cui lo Stato membro di ricollocazione ha fornito allo Stato membro beneficiario le indicazioni relative al numero di richiedenti che è in grado di ricollocare immediatamente nel proprio territorio (proroghe del termine sono consentite solo per ragioni obiettive e per un periodo complessivo non superiore a sei settimane). Prevede in proposito che, "qualora la procedura di ricollocazione non venga completata entro il termine suddetto, e a meno che lo Stato membro beneficiario della ricollocazione concordi con lo Stato membro di ricollocazione una proroga ragionevole del termine, lo Stato membro beneficiario della ricollocazione resta competente per l'esame della domanda di*

<sup>1</sup> Come segnalato dal Governo nella relazione inviata alle Camere sulla "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), il criterio prescelto per individuare i richiedenti bisognosi di protezione internazionale circoscrive l'applicazione della misura a poche nazionalità non risolvendo il problema generale, per l'Italia, dell'accoglienza dei rifugiati provenienti dall'Africa subsahariana.

*protezione internazionale." Al riguardo, si rileva che i termini sopra indicati potrebbero costituire un **ostacolo procedurale alla ricollocazione** stessa, tenuto conto che il diritto di ricorso giurisdizionale avverso la decisione di ricollocazione, e la conseguente possibilità di sospensiva, potrebbero far oltrepassare i termini previsti<sup>2</sup>.*

- La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE (COM(2015) 452). La proposta intende consentire un esame più rapido delle domande d'asilo di candidati provenienti da Paesi che tutta l'Unione considera sicuri e accelerarne il rimpatrio qualora la valutazione individuale della domanda confermi che non sussistono le condizioni per la concessione dell'asilo.

Il Consiglio GAI del 7 e 8 ottobre ha fatto propri gli orientamenti emersi e gli esiti delle discussioni tenuti dagli organi preparatori del Consiglio. In particolare, le delegazioni degli Stati membri hanno convenuto sull'importanza di istituire un elenco comune di Paesi di origine sicuri, e hanno proceduto a chiarire "il nesso tra l'elenco comune dell'UE e gli elenchi nazionali", che da esso non devono considerarsi né assorbiti, né sostituiti.

*Per quanto riguarda la posizione del Governo italiano, nella Relazione inviata alle Camere viene espressa una valutazione positiva in termini di conformità agli interessi nazionali della proposta, in quanto diretta "a dare sostegno all'Italia nella gestione dei flussi migratori irregolari, in una fase di particolare pressione".*

*La proposta rappresenta tuttavia solamente il primo passo verso l'obiettivo di istituire, a livello dell'Unione, un elenco comune completo di Paesi d'origine sicuri, elenco che potrebbe essere ampliato, su proposta della Commissione, anche successivamente all'adozione del provvedimento da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.*

*Si sottolineano inoltre alcuni elementi di criticità per il nostro Governo, in particolare: per quanto concerne la riduzione dei tempi della procedura di esame delle domande, questa comporta senz'altro un risparmio nelle spese di accoglienza, tuttavia il numero di casi che possono essere trattati in un certo tempo dall'organo competente è necessariamente limitato e la durata della procedura è evidentemente più lunga in Paesi, come l'Italia, nei quali il numero complessivo dei richiedenti è molto elevato. La riduzione dei tempi di esame per coloro che provengono da un Paese dichiarato sicuro avrebbe pertanto un'operatività ristretta in quanto, da un lato, non può oltrepassare ben precisi*

<sup>2</sup> L'eccessiva brevità dei termini per la conclusione della procedura di ricollocazione è stata d'altra parte segnalata dal Governo anche nella relazione sulla decisione del Consiglio per l'istituzione di misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria.

*limiti normativi e operativi, dall'altro, determina un inevitabile allungamento delle procedure per i richiedenti che provengono da Paesi non sicuri<sup>3</sup>. Si osserva infine che la normativa proposta rischia di avere effetti positivi estremamente limitati per l'Italia, dove i flussi migratori provengono principalmente da Paesi non sicuri, quali Eritrea, Nigeria, Somalia e Sudan.*

- La Commissione ha presentato un piano d'azione dell'UE sul rimpatrio (COM(2015) 453) che definisce le misure immediate e le misure a medio termine che gli Stati membri devono adottare per favorire il rimpatrio volontario, rafforzare l'attuazione della direttiva rimpatri, migliorare la condivisione delle informazioni, rafforzare il ruolo e il mandato di Frontex nelle operazioni di rimpatrio e creare un regime integrato di gestione dei rimpatri. In parallelo, la Commissione ha adottato un manuale sul rimpatrio con l'intento di offrire alle autorità nazionali competenti istruzioni pratiche per l'esecuzione del rimpatrio dei migranti che non hanno diritto di restare nell'Unione europea.

Il Consiglio GAI dell'8 ottobre 2015 ha adottato specifiche Conclusioni "sul futuro della politica di rimpatrio". Ha sottolineato in particolare che l'attuazione coerente ed efficace di una politica per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente, nel rispetto dei diritti umani e della dignità delle persone interessate, nonché del diritto al non respingimento (*non-refoulement*), è "elemento indispensabile della politica globale dell'UE in materia di migrazione".

Da ultimo, il Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2015 ha stabilito di intensificare l'attuazione della direttiva rimpatri da parte degli Stati membri e di creare, entro la fine dell'anno, un apposito Ufficio rimpatri all'interno di Frontex per rafforzare il sostegno agli Stati membri.

*La politica sui rimpatri presenta alcuni elementi di criticità, in quanto non sempre di facile attuazione, considerata la necessità del "riconoscimento" dell'autorità consolare del Paese di provenienza e i limiti ben precisi per l'uso coercitivo delle misure di rimpatrio fissati dalla direttiva 2008/115/CE.*

*Secondo tale direttiva un Paese dell'UE deve emettere una **decisione di rimpatrio** nei confronti di qualunque cittadino non UE il cui soggiorno nel suo territorio sia irregolare. Per la partenza volontaria viene fissato un periodo di durata compresa tra sette e trenta giorni. Qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio da parte del cittadino entro il periodo concesso per la partenza volontaria, gli Stati membri devono ordinare il suo allontanamento, solo in ultima istanza con misure coercitive, che siano proporzionate e non eccedano un uso ragionevole della forza. In casi specifici, e qualora misure meno coercitive (cauzione, ritiro del passaporto, obbligo di dimora) risultino insufficienti, gli Stati membri possono trattenere il cittadino sottoposto a procedure di rimpatrio: quando sussiste un rischio di fuga o il cittadino evita od*

<sup>3</sup> Va inoltre considerato che è interesse del richiedente occultare la provenienza da un Paese sicuro.

*ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile e non può superare i sei mesi.*

- La comunicazione sulle norme degli appalti pubblici per le misure di sostegno dei rifugiati (COM(2015) 454), la quale contiene indicazioni rivolte alle autorità nazionali, regionali e locali su come fornire i servizi necessari per rispondere ai bisogni più impellenti dei richiedenti protezione internazionale, nel rispetto della normativa dell'UE.
- La comunicazione "Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE" (JOIN(2015) 40), in cui la Commissione ribadisce la centralità della dimensione esterna nella gestione dei flussi migratori.
- La comunicazione "Un fondo fiduciario per l'Africa", in cui si chiede lo stanziamento di 1,8 miliardi di euro, attinti dal bilancio dell'Unione, allo scopo di istituire un Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare in Africa.

Nell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione auspicava inoltre il supporto a un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti.

La **decisione istitutiva dell'operazione militare EUNAVFOR MED** è stata adottata il 18 maggio 2015 dal Consiglio Affari esteri, dando fra l'altro seguito alla dichiarazione del Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015, con la quale i Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea si erano impegnati a rafforzare la presenza dell'Unione in mare, a prevenire i flussi migratori illegali - anche attraverso una cooperazione rafforzata con i Paesi di origine e di transito - e a contrastare i trafficanti nel rispetto del diritto internazionale, adottando misure sistematiche per individuare, fermare e distruggere le imbarcazioni prima che siano usate dai trafficanti, e avevano invitato l'Alto Rappresentante ad avviare i preparativi per una possibile operazione in ambito PSDC. Il Consiglio Affari generali del 14 settembre 2015 ha valutato lo stato di attuazione della Fase 1 della Missione navale EUNAVFOR MED, constatando che tutti gli obiettivi a essa connessi (raccolta e analisi di informazioni e di intelligence) sono stati realizzati. Ha pertanto valutato la sussistenza delle condizioni che, in base a quanto disposto dall'art. 2 della decisione, consentono il passaggio al primo *step* della Fase 2 della missione stessa.

Come annunciato nell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione sta provvedendo a una valutazione del sistema Dublino, anche attraverso l'esperienza maturata con i meccanismi di ricollocazione e reinsediamento, al fine di procedere nel 2016 a un'eventuale ulteriore revisione del sistema destinata a ottenere una più equa distribuzione dei richiedenti asilo in Europa. Nella comunicazione "Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'Agenda europea sulla migrazione"

(COM(2015) 490), del 23 settembre 2014, ha inoltre dichiarato che, per rendere efficiente il sistema europeo di asilo, ha avviato **40 procedimenti di infrazione**.

## **PROSSIME TAPPE**

Le principali iniziative che la Commissione intende assumere riguardano:

- entro dicembre 2015
  - l'istituzione di una guardia di frontiera e di una guardia costiera europee;
  - la riforma del mandato di Frontex (per includervi il diritto di organizzare di propria iniziativa operazioni congiunte di rimpatrio);
- entro marzo 2016
  - la presentazione di un pacchetto di misure sulla migrazione legale, con revisione della Carta blu;
  - un'ulteriore riforma del regolamento Dublino;
  - una proposta relativa a un sistema strutturato di reinsediamento;
  - l'aggiornamento della Strategia sul traffico degli esseri umani.





## **ALLEGATI**





### NOTA N. 27

#### LA PROPOSTA SUI PAESI DI ORIGINE SICURI

<b>TITOLO ATTO:</b>	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE		
<b>NUMERO ATTO</b>	COM (2015) 452		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2015/0211 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	09/09/2015		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	13/09/2015		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	09/11/2015		
<b>ASSEGNATO IL</b>	15/09/2015		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	22/10/2015
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	15/10/2015
<b>OGGETTO</b>	L'atto provvede a modificare la direttiva 2013/32/UE introducendo un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri, sulla base dei criteri già previsti nella direttiva stessa.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	Art. 78, paragrafo 2, lettera d) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti e secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo, che includa "procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria".		
<b>PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ</b>	Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà, in quanto l'obiettivo generale dell'azione proposta non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può essere conseguito meglio a livello dell'Unione europea. Più in particolare, la proposta della Commissione intende superare alcune divergenze esistenti tra gli elenchi nazionali di paesi di origine sicuri istituiti dagli Stati membri, "le quali fanno sì che i richiedenti protezione internazionale provenienti da un medesimo paese		

terzo non siano sempre soggetti alle stesse procedure negli Stati membri".

In merito al principio di proporzionalità, le modifiche proposte al quadro legislativo vigente non vanno oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo fissato e non intervengono a modificare o ampliare i criteri già fissati dalla direttiva 2013/32/UE. Quanto alla scelta dello strumento legislativo, essa si giustifica per la natura stessa dell'elenco comune istituito a livello dell'Unione, che dovrà essere direttamente applicabile negli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

#### **ANNOTAZIONI:**

*Sulla proposta in oggetto, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, è stata trasmessa alle Camere una [Relazione](#) elaborata dal Ministero dell'Interno (in merito alle cui valutazioni vd. *infra*).*

#### **SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE**

Nell'Agenda europea sulla migrazione (COM (2015) 240), presentata il 9 maggio 2015, la Commissione europea ha elencato una serie di iniziative da intraprendere per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire meglio i fenomeni migratori in tutti i loro aspetti. Tra queste, anche alla luce dell'attuale pressione senza precedenti sui sistemi d'asilo degli Stati membri, particolare rilievo ha assunto il rafforzamento delle disposizioni sui paesi d'origine sicuri di cui alla direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e in particolare, come sottolineato dal Consiglio europeo del 25 e 25 giugno 2015, l'istituzione di un elenco comune a livello UE di paesi di origine sicuri.

La direttiva 2013/32/UE consente agli Stati membri di applicare specifiche norme procedurali, in particolare procedure accelerate e svolte direttamente alla frontiera, se il richiedente è cittadino di un paese (o apolide in relazione a un paese terzo di precedente residenza abituale) che è stato designato come paese d'origine sicuro dal diritto nazionale e che, inoltre, può essere considerato sicuro per il richiedente in funzione delle sue particolari circostanze.

In realtà, non tutti gli Stati membri hanno adottato elenchi nazionali di paesi di origine sicuri, e tra gli elenchi adottati vi sono divergenze a tratti significative, che potrebbero derivare da differenze nella valutazione della sicurezza di taluni paesi terzi o da differenze nella natura dei flussi di cittadini di paesi terzi verso gli Stati membri.<sup>1</sup>

La direttiva 2013/32/UE, nel suo allegato I, stabilisce altresì i seguenti criteri comuni per la designazione dei paesi terzi di origine sicuri:

---

<sup>1</sup> Sulla base dei dati raccolti dal CERDP a seguito di una specifica richiesta del Bundestag tedesco, tra gli Stati membri che hanno redatto una lista nazionale dei Paesi di origine sicuri figurano Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Lussemburgo, Slovacchia e Regno Unito. Gli elenchi nazionali differiscono in misura molto significativa: a titolo esemplificativo, l'Albania è inclusa negli elenchi di Belgio, Francia, Lussemburgo e Regno Unito ma non in quelli di Danimarca e Slovacchia. Anche sul piano meramente quantitativo, si registrano importanti variazioni, dai soli cinque paesi sicuri della Danimarca ai ventisei del Regno Unito, che peraltro introduce, per molti paesi, un'ulteriore distinzione legata al sesso del richiedente protezione internazionale. L'Italia rientra tra gli Stati membri che non hanno predisposto un elenco dei Paesi sicuri.

*Un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE<sup>2</sup>, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.*

*Per effettuare tale valutazione si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante:*

- a) Le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese ed il modo in cui sono applicate;*
- b) Il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2 di detta Convenzione europea;*
- c) Il rispetto del principio di "non-refoulement" conformemente alla Convenzione di Ginevra;*
- d) Un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.*

Come già ricordato, la proposta in esame mira a istituire un elenco a livello UE di Paesi terzi di origine sicuri, senza modificare i criteri fissati nel dettaglio dalla direttiva 2013/32/UE.

Tale elenco, formulato sulla base delle relazioni del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e delle informazioni trasmesse dagli Stati membri, dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), dal Consiglio d'Europa, dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e da altre pertinenti organizzazioni internazionali, include Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia.

La Commissione, nella relazione che accompagna la proposta di regolamento, esamina nei dettagli la situazione nei Paesi sopra elencati, con particolare riferimento alla sussistenza dei criteri di cui all'allegato I della direttiva 2013/32/UE. Particolare peso, nella valutazione effettuata, ha avuto lo status di candidato o potenziale candidato all'adesione all'UE, che accomuna tutti i Paesi terzi inclusi nella lista. La Commissione avrà peraltro l'obbligo di riesaminare periodicamente la situazione nei Paesi terzi che figurano nell'elenco comune dell'UE, sulla base della stessa gamma aggiornata di fonti di informazione che ha presieduto alla loro inclusione.

La relazione della Commissione sottolinea altresì come la proposta di regolamento in esame rappresenti solamente "il primo passo verso l'obiettivo di istituire a livello dell'Unione un elenco comune completo di paesi di origine sicuri". Pertanto, la Commissione potrà aggiornare l'elenco inserendovi altri paesi "che soddisfino i criteri per essere designati come sicuri nell'elenco comune dell'UE", dando priorità "ai paesi terzi di origine di un numero significativo di richiedenti protezione internazionale nell'UE, quali il Bangladesh, il Pakistan e il Senegal".

Le modifiche all'elenco comune dovranno essere adottate secondo la procedura legislativa ordinaria. Tuttavia, si prevede che, in caso di repentino deterioramento della situazione di un Paese terzo incluso nell'elenco, sia conferito alla Commissione il potere di adottare un atto delegato a norma dell'articolo 290 del TFUE "per sospendere, per un periodo di un anno, l'inclusione di detto Paese terzo nell'elenco qualora ritenga, sulla base di una valutazione circostanziata, che non siano più soddisfatte le condizioni per considerare tale Paese terzo un

---

<sup>2</sup> Trattasi della direttiva che reca norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

Paese di origine sicuro". Tale sospensione può essere prorogata di un ulteriore anno qualora la Commissione "abbia proposto una modifica del regolamento al fine di depennare tale Paese terzo dall'elenco comune dell'UE dei Paesi d'origine sicuri".

La Commissione si impegna altresì a presentare una relazione tre anni dopo l'entrata in vigore del regolamento, "in merito alla possibilità di adottare ulteriori misure di armonizzazione", che potrebbero spingersi fino a rendere non più necessari elenchi nazionali di paesi di origine sicuri.

## **LA RELAZIONE DEL GOVERNO**

In data 30 settembre 2015, ottemperando a quanto disposto dall'art. 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il Dipartimento politiche europee presso la Presidenza del Consiglio ha trasmesso alle Camere la relazione sulla proposta di regolamento in esame, predisposta dal Ministero dell'Interno.

Nella Relazione, il Governo esprime una valutazione positiva della proposta in termini di conformità agli interessi nazionali, in quanto diretta "a dare sostegno all'Italia nella gestione dei flussi migratori irregolari, in una fase di particolare pressione".

La Relazione evidenzia altresì come la proposta rappresenti solamente il primo passo verso l'obiettivo di istituire, a livello dell'Unione, un elenco comune completo di paesi d'origine sicuri; elenco che potrebbe essere ampliato, su proposta della Commissione, anche successivamente all'adozione del provvedimento da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Il Governo dà altresì particolare risalto all'intento della stessa Commissione di presentare una relazione tre anni dopo l'entrata in vigore del regolamento, "in merito alla possibilità di adottare ulteriori misure di armonizzazione che potrebbero comportare l'eliminazione dell'esigenza di elenchi nazionali di paesi di origine sicuri", e ricorda come l'introduzione della lista dei Paesi sicuri non comporti comunque "l'automaticità del respingimento ma solo la possibilità di prevedere procedure accelerate per la definizione degli eventuali rimpatri", né precluda la "possibilità per ciascuno di chiedere la protezione internazionale" o "l'obbligo per i Paesi di arrivo di istruire la relativa pratica".

## **L'ESAME DELLA PROPOSTA IN CONSIGLIO**

La proposta di regolamento è stata oggetto di un primo scambio di opinioni da parte degli organi preparatori del Consiglio, nelle riunioni del 17 settembre ("amici della presidenza") e del 29 settembre ("Consiglieri GAI"). Gli orientamenti emersi e gli esiti delle discussioni sono stati fatti propri e ribaditi dal Consiglio GAI degli scorsi 7 e 8 ottobre.

Le delegazioni degli Stati membri hanno convenuto sull'importanza di istituire un elenco comune di paesi di origine sicuri, e hanno proceduto a chiarire "il nesso tra l'elenco comune dell'UE e gli elenchi nazionali" - che da esso non devono considerarsi né assorbiti, né sostituiti - Sono state inoltre formulate osservazioni iniziali sul progetto di elenco comune<sup>3</sup>.

"Si è altresì rilevato che, conformemente a un requisito posto dalla Corte di giustizia, il colegislatore dell'UE dovrebbe essere in grado di dimostrare di avere attentamente valutato l'interferenza di uno strumento proposto con i diritti fondamentali sanciti dalla Carta e di aver valutato soluzioni alternative per raggiungere l'obiettivo perseguito che sarebbero meno restrittive dei diritti fondamentali. Si è pertanto deciso che per ciascuno dei paesi di origine in questione il gruppo di lavoro avrebbe condotto una valutazione approfondita". A tal fine, il gruppo di lavoro "Asilo" è stato invitato a proseguire le discussioni sul progetto di regolamento.

---

<sup>3</sup> Da notizie stampa, i principali contrasti si sarebbero verificati intorno all'inserimento tra i Paesi di origine sicuri della Turchia.

## ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA

La proposta in questione presenta alcune criticità che appare opportuno evidenziare.

Il rafforzamento delle disposizioni sui paesi d'origine sicuri di cui alla direttiva 2013/32/UE risponde essenzialmente all'esigenza di contrastare in modo più efficace gli abusi del diritto di asilo, prevedendo procedure per una trattazione più rapida delle domande presentate da persone il cui paese di origine è ritenuto sicuro. Più precisamente, in base all'articolo 31, paragrafo 8, della direttiva, gli Stati membri possono prevedere che la procedura d'esame della domanda di protezione sia accelerata se il richiedente proviene da un paese sicuro. Secondo il legislatore europeo, il rapido trattamento delle domande di protezione internazionale che hanno maggiore probabilità di essere infondate dovrebbe determinare una riduzione della pressione sui sistemi di asilo degli Stati membri e un miglioramento della loro efficienza complessiva. Come previsto dal "considerando" n. 20 della direttiva, l'accelerazione della procedura di esame avviene attraverso l'introduzione di termini più brevi, ma ragionevoli, in talune fasi procedurali, salvaguardando in ogni caso lo svolgimento di un esame adeguato e completo e l'accesso effettivo del richiedente ai principi fondamentali e alle garanzie previste dalla Direttiva.

Al riguardo, si osserva che la riduzione dei tempi della procedura di esame delle domande di protezione internazionale comporta senz'altro un risparmio nelle spese di accoglienza. Tuttavia, il numero di casi che possono essere trattati in un certo tempo dall'organo competente è necessariamente limitato; inoltre, la durata della procedura è evidentemente più lunga nei paesi, come l'Italia, nei quali il numero complessivo dei richiedenti è molto elevato. Alla luce di queste osservazioni, la riduzione dei tempi di esame per coloro che provengono da un paese dichiarato sicuro si presta a un duplice rilievo: da un lato, ha un'operatività necessariamente ristretta in quanto non può oltrepassare dei ben precisi limiti normativi e operativi; dall'altro, determina un inevitabile allungamento delle procedure per i richiedenti che provengono da paesi non sicuri.

Va, altresì, considerato che è interesse del richiedente occultare la provenienza da un paese sicuro; i tempi di accertamento da parte delle autorità competenti della veridicità della dichiarazione di nazionalità effettuata al momento dell'arrivo risultano, però, difficilmente compatibili con una procedura accelerata. L'applicazione delle procedure accelerate non è scontata neanche in caso di mancanza di documenti relativi all'ingresso o di uso di documenti falsi; infatti, in base al "considerando" 21 della direttiva, tali circostanze non comportano di per sé un ricorso automatico alle procedure accelerate se il richiedente è in grado di motivarle debitamente. Per queste ragioni, nella trattazione delle domande di protezione internazionale il ricorso alle procedure per la riduzione dei tempi di esame potrebbe essere in concreto molto ridotto.

La valutazione dell'impatto della proposta in questione in termini di alleggerimento della pressione migratoria è strettamente collegata all'origine dei flussi. Per gli Stati membri che hanno un elevato numero di richiedenti asilo da paesi considerati sicuri, la previsione di procedure volte a consentire un esame più rapido delle domande e ad accelerare i rimpatri qualora venga accertata l'insussistenza delle condizioni per la concessione dell'asilo appare senz'altro utile rispetto agli obiettivi prefigurati. In Italia, invece, dove i flussi migratori provengono principalmente da paesi non sicuri, quali Eritrea, Nigeria, Somalia e Sudan, la medesima normativa rischia di avere effetti positivi estremamente limitati.

---

20 ottobre 2015

A cura di Lorella Di Giambattista e Luca Briasco







### NOTA N. 26

#### LA PROPOSTA DI UN MECCANISMO PERMANENTE DI COLLOCAZIONE

<b>TITOLO:</b>	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.		
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM(2015) 450 (allegato)</a>		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2015/0208 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	09/09/2015		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	13/09/2015		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	09/11/2015		
<b>ASSEGNATO IL</b>	15/09/2015		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	22/10/2015
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	15/10/2015
<b>OGGETTO</b>	La proposta introduce nel regolamento (UE) n. 604/2013 un meccanismo di ricollocazione di crisi al fine di gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche nel settore dell'asilo.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	La base giuridica è la stessa del regolamento (UE) n. 604/2013, ossia l'articolo 78, paragrafo 2, lettera e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), a norma del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria.		
<b>PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ</b>	Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà, in quanto l'azione di singoli Stati		

membri non può rispondere in modo soddisfacente a sfide comuni che riguardano tutti gli Stati membri: scopo del meccanismo di ricollocazione è, infatti, quello di gestire in modo strutturale le situazioni di crisi ripartendo equamente le responsabilità fra gli Stati membri, nonché di far fronte al problema, per sua natura transnazionale, dei movimenti secondari dei cittadini di Paesi terzi.

In merito al principio di proporzionalità, l'intervento proposto si limita per contenuto e forma a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi prefissi.

## ANNOTAZIONI:

*Sulla proposta in oggetto, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, è stata trasmessa alle Camere una [Relazione](#) elaborata dal Ministero dell'Interno (in merito alle cui valutazioni vd. *infra*).*

## CONTESTO DELLA PROPOSTA.

La proposta di regolamento si inserisce nel contesto delle misure preannunciate dalla Commissione europea nell'**Agenda europea sulla migrazione**, pubblicata il 13 maggio 2015 per far fronte, nell'immediato, alla situazione di crisi nel Mediterraneo e per giungere a soluzioni strutturali che nel medio e lungo termine permettano di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti<sup>1</sup>.

Fra le misure immediate la Commissione aveva preannunciato l'adozione di proposte volte ad attivare il sistema di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>2</sup>.

### **Le decisioni relative alla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale.**

Una prima misura per far fronte al gran numero di migranti in arrivo nell'UE è stata presentata dalla Commissione europea il 27 maggio 2015 e formalmente adottata in occasione del Consiglio straordinario Giustizia e affari interni (GAI) del 14 settembre 2015, dopo che il Parlamento europeo ha dato il proprio consenso nella seduta plenaria del 9 settembre 2015<sup>3</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. Essa 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.

Preso atto del continuo aumento della pressione dei flussi migratori alle frontiere esterne marittime e terrestri meridionali dell'UE, nonché dello spostamento dei flussi migratori dal Mediterraneo centrale al Mediterraneo orientale e alla rotta dei Balcani occidentali, il 9 settembre 2015 la Commissione ha presentato un'altra proposta contenente ulteriori misure temporanee destinate ad allentare la pressione sui sistemi di asilo di Italia, Grecia e Ungheria. La proposta è stata adottata in occasione del Consiglio straordinario GAI del 22 settembre 2015, previo il consenso del Parlamento europeo che si è espresso il 17 settembre 2015<sup>4</sup>.

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Per un'analisi dettagliata della proposta si rimanda alla [Nota n. 13](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>4</sup> Vd. la [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", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

La [decisione \(UE\) 2015/1601](#) istituisce misure temporanee, per un periodo di due anni, nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, e non anche dell'Ungheria come nella proposta originaria, prevedendo che 120.000 richiedenti vengano ricollocati negli altri Stati membri come segue:

- dall'Italia 15.600 richiedenti;
- dalla Grecia 50.400 richiedenti;
- a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 richiedenti saranno ricollocati 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 giustificato dall'evoluzione della situazione sul terreno nonché dall'evoluzione della pressione sugli Stati membri, in particolare gli Stati membri in prima linea.

La decisione si applica alle persone arrivate nel territorio dell'Italia e della Grecia a decorrere dal 25 settembre 2015 fino al 26 settembre 2017 e ai richiedenti giunti nel territorio di tali Stati membri a decorrere dal 24 marzo 2015.

Nell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione aveva inoltre preannunciato che, entro la fine del 2015, avrebbe presentato una proposta legislativa per un "sistema di ricollocazione obbligatorio di attivazione automatica" che in caso di afflusso massiccio distribuisca all'interno dell'Unione le persone con evidente bisogno di protezione internazionale.

Come evidenziato dalla Commissione, l'intervento proposto è parte di un approccio globale e sistematico alla migrazione, sollecitato da tutte le istituzioni dell'Unione europea e in via di attuazione da quando l'Agenda europea sulla migrazione è stata adottata.

In particolare:

- nella dichiarazione del 23 aprile 2015 il Consiglio europeo si è impegnato a vagliare opzioni per l'organizzazione di una ricollocazione di emergenza fra tutti gli Stati membri "su base volontaria";
- nella relazione del 29 luglio 2015 sulla proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (COM(2015) 286), la Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo aveva esortato la Commissione europea a presentare una proposta che preveda un meccanismo permanente di ricollocazione, da adottare secondo la procedura legislativa ordinaria. Inoltre, nella sua risoluzione del 10 settembre 2015 "sulla migrazione e i rifugiati in Europa" il Parlamento europeo ha dichiarato di essere pronto a esaminare il nuovo meccanismo di ricollocazione "ricorrendo a una procedura accelerata" e ha ricordato al Consiglio di essere "fortemente a favore di un meccanismo di ricollocazione vincolante che, nei limiti del possibile, tenga conto delle preferenze dei rifugiati";
- l'UNHCR e la società civile hanno esortato l'UE a impegnarsi per mettere in atto nuovi strumenti di solidarietà in seno all'Unione e per garantire un sistema più equo di distribuzione dei richiedenti protezione internazionale.

Con la presente proposta la Commissione intende dunque modificare il regolamento (UE) n. 604/2013 istituendo un **meccanismo di ricollocazione di crisi quale quadro permanente in grado di gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche nel settore dell'asilo**, con l'obiettivo generale di garantire:

- da un lato, un'**equa ripartizione** delle responsabilità fra gli Stati membri per numeri elevati di richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale;
- dall'altro, la **corretta applicazione del sistema Dublino**, compresa quella che la Commissione definisce la piena protezione dei diritti dei richiedenti protezione internazionale.

**La proposta va distinta dalle misure temporanee** adottate sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE, che rimarranno comunque valide in situazioni eccezionali in cui è necessaria una risposta di emergenza che comprenda, eventualmente, un sostegno più ampio in materia di migrazione, qualora non sussistano le condizioni per il ricorso al meccanismo di ricollocazione di crisi.

Nella relazione la Commissione precisa che affinché sia garantita l'attuazione del meccanismo di ricollocazione di crisi questo dovrà essere integrato da **misure supplementari prese sul terreno dallo Stato membro interessato**, dal momento dell'arrivo dei cittadini di Paesi terzi nel suo territorio fino al completamento di tutte le procedure applicabili. Un sostegno mirato alle operazioni verrà fornito dalle agenzie dell'UE, secondo il metodo basato sui punti di crisi (*hotspots*)<sup>5</sup>.

In virtù del protocollo 21 allegato ai trattati, **Regno Unito e Irlanda** possono decidere di partecipare o meno all'adozione ed applicazione della proposta. Pur essendo tali Stati vincolati dal regolamento (UE) n. 604/2013, avendo notificato il desiderio di partecipare alla sua adozione ed applicazione, a giudizio della Commissione una loro eventuale non partecipazione alla versione modificata del regolamento non sembrerebbe renderne impraticabile l'applicazione.

Ai sensi del protocollo 22 allegato ai trattati, la **Danimarca** non partecipa all'adozione da parte del Consiglio delle proposte del titolo V del TFUE. Avendo tuttavia concluso un accordo interistituzionale con la Comunità europea nel 2006, la Danimarca dovrà notificare alla Commissione, conformemente all'articolo 3 di tale accordo, la decisione di attuare o meno il contenuto del regolamento modificato.

**Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein** hanno concluso con la Comunità europea accordi di associazione all'*acquis* di Dublino/Eurodac in virtù dei quali, pur non partecipando all'adozione di atti che modificano l'*acquis* di Dublino o si basano su di esso, devono notificare alla Commissione, entro un termine stabilito, se decidono di accettare o meno il contenuto di tali atti (quindi anche della presente proposta) una volta approvati dal Consiglio e dal Parlamento europeo<sup>6</sup>.

#### **SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE.**

La proposta modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 **conferendo alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati, a norma dell'articolo 290 del TFUE, finalizzati all'attivazione del meccanismo di ricollocazione di crisi nonché alla sospensione dello stesso** nei riguardi di uno specifico Stato membro.

#### **Condizioni per l'attivazione del meccanismo di ricollocazione di crisi.**

Per attivare il meccanismo la Commissione dovrà stabilire, sulla base di informazioni comprovate, in particolare quelle ottenute dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e da Frontex (l'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dell'Unione europea), la sussistenza in uno Stato membro di una situazione di crisi che, a causa dell'estrema pressione esercitata da un afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di Paesi terzi o apolidi, ostacola l'applicazione del regolamento Dublino e ne sottopone il sistema di asilo a considerevoli sollecitazioni. L'entità della situazione di crisi deve essere tale da sottoporre a un'estrema pressione anche un sistema di asilo "ben preparato", tenuto conto delle dimensioni dello Stato membro interessato.

---

<sup>5</sup> Vd. la [Nota n. 18](#), "Punti di crisi e ricollocazione: il ruolo delle Agenzie europee", a cura del servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>6</sup> Qualora non accettino un atto di modifica all'*acquis* Dublino/Eurodac o che si basa su di esso, i rispettivi accordi cessano di avere efficacia, a meno che il comitato misto/congiunto istituito dagli accordi decida altrimenti all'unanimità.

## Descrizione del meccanismo di ricollocazione di crisi.

La proposta prevede che, nel quadro del meccanismo di ricollocazione di crisi, le domande di protezione internazionale vengano esaminate dallo Stato membro di ricollocazione e non dallo Stato membro che dovrebbe essere altrimenti competente in applicazione dei criteri enunciati al capo III del regolamento (UE) n. 604/2013. Si applicherà quindi la procedura di ricollocazione stabilita nell'allegato IV, in deroga agli articoli 21, 22 e 29 (concernenti le procedure per le richieste di presa in carico e i trasferimenti).

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 (cd. regolamento Dublino III), entrato in vigore il 1° gennaio 2014, ha apportato una serie di modifiche sostanziali al precedente regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (regolamento Dublino II<sup>7</sup>).

Il regolamento 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.

In base al regolamento, la responsabilità dell'esame di una domanda incombe principalmente allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore relativamente all'ingresso o al soggiorno del richiedente. I criteri per stabilire tale responsabilità sono, in ordine gerarchico, considerazioni di natura familiare, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'Unione europea.

In particolare, l'art. 13 stabilisce che, quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e di circostanze indiziarie (di cui ai due elenchi menzionati all'art. 22, par. 3), che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera.

Prevede inoltre che, quando uno Stato membro non può o non può più essere ritenuto responsabile (ai sensi del par. 1 del medesimo articolo) e quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati, che il richiedente - entrato illegalmente nei territori degli Stati membri o del quale non si possano accertare le circostanze dell'ingresso - ha soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi in uno Stato membro prima di presentare domanda di protezione internazionale, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Se il richiedente ha soggiornato per periodi di almeno cinque mesi in vari Stati membri, è competente lo Stato membro in cui ha soggiornato più di recente.

La relazione della Commissione sottolinea che la proposta stabilisce una procedura di ricollocazione semplice, tale da garantire un trasferimento rapido nello Stato membro di ricollocazione. In sintesi, le modalità procedurali applicabili sono le seguenti:

- ciascuno Stato membro dovrà designare un punto di contatto nazionale e comunicarlo agli altri Stati membri e all'EASO;
- gli Stati membri, a intervalli regolari e almeno ogni tre mesi, dovranno **indicare il numero di richiedenti che sono in grado di ricollocare rapidamente nel loro territorio** e trasmettere qualsiasi altra informazione pertinente;
- a seguito dell'approvazione dello Stato membro di ricollocazione, lo Stato membro beneficiario della ricollocazione dovrà prendere una decisione formale di ricollocazione e notificarla al richiedente.

<sup>7</sup> Il regolamento Dublino II era stato adottato nel 2003, di fatto in sostituzione della Convenzione di Dublino che fissava i criteri relativi al Paese competente per trattare una domanda di asilo. La Convenzione di Dublino era stata firmata a Dublino, in Irlanda, il 15 giugno 1990, ed era entrata in vigore il 1° settembre 1990 per i primi dodici firmatari (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito), il 1° ottobre 1997 per Austria e Svezia, e il 1° gennaio 1998 per la Finlandia. Hanno applicato il regolamento tutti gli Stati membri dell'Unione, oltre a Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein.

La proposta specifica che i richiedenti cui devono essere rilevate le impronte digitali, in applicazione del regolamento "Eurodac"<sup>8</sup>, potranno essere ricollocati solo previo rilevamento delle impronte digitali. Precisa inoltre che gli Stati membri manterranno il diritto di rifiutare la ricollocazione di un richiedente solo in presenza di **preoccupazioni per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico**, o se si applicano le disposizioni in materia di esclusione di cui alla direttiva 2011/95/UE<sup>9</sup>.

La proposta contempla garanzie specifiche a beneficio dei richiedenti soggetti a ricollocazione (il diritto di ricevere informazioni sulla procedura di ricollocazione, il diritto di essere informato della decisione di ricollocazione, che deve specificare lo Stato membro di ricollocazione, il diritto di essere ricollocati con i propri familiari nello stesso Stato membro di ricollocazione) e mantiene l'obbligo di considerare in primo luogo l'interesse superiore del minore nel decidere lo Stato membro di ricollocazione.

Gli **atti delegati** adottati per l'applicazione del meccanismo di ricollocazione di crisi dovranno comprendere i seguenti elementi:

- **La verifica che nello Stato membro beneficiario della ricollocazione sussista una situazione di crisi.**

Gli indicatori di cui, fra l'altro, la Commissione dovrà tenere conto nel procedere alla valutazione sono i seguenti:

- numero totale di richiedenti protezione internazionale e di ingressi irregolari negli ultimi sei mesi;
- aumento di tale numero rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente;
- numero di domande pro capite nello Stato membro beneficiario della ricollocazione nei 18 mesi precedenti rispetto alla media dell'UE.

- **Il numero di persone da ricollocare dallo Stato membro in cui sussiste la situazione di crisi.**

Nel determinare il numero delle persone da ricollocare, la Commissione dovrà tenere 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.

- **La distribuzione delle persone da ricollocare fra gli Stati membri secondo la formula della chiave di distribuzione** (illustrata all'Allegato III della proposta).

La chiave di distribuzione si basa sugli stessi criteri proposti per le misure relative alla ricollocazione d'emergenza:

---

<sup>8</sup> [Regolamento \(UE\) n. 603/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 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 e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione).

<sup>9</sup> [Direttiva 2011/95/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

- popolazione (40%);
- PIL totale (40%);
- numero medio delle domande di asilo nei 5 anni precedenti per milione di abitanti, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL (10%);
- tasso di disoccupazione, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL (10%).

In circostanze eccezionali, la proposta prevede una **clausola di sospensione temporanea** dal meccanismo in base alla quale, entro un mese dall'entrata in vigore dell'atto delegato, se uno Stato membro non può partecipare, in tutto o in parte, alla ricollocazione dei richiedenti per il periodo di un anno, sarà tenuto a notificarne i motivi alla Commissione europea, compatibilmente con i valori fondamentali dell'Unione di cui all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea. Lo Stato membro in questione sarà tenuto a versare un contributo finanziario al Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) per un importo pari allo 0,002% del suo PIL. In caso di partecipazione parziale alla ricollocazione, l'importo sarà ridotto in proporzione. La proposta prevede che l'atto delegato che attiva l'applicazione del meccanismo di ricollocazione sia modificato al fine di redistribuire le quote previste fra i rimanenti Stati membri.

- **Il periodo di applicazione del meccanismo di ricollocazione di crisi.** L'atto delegato potrà applicarsi per un periodo massimo di due anni. Entrerà in vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio sollevino obiezioni entro il termine di un mese dalla data di notifica della Commissione.

Per quanto concerne il **campo di applicazione**, la Commissione propone di applicare il meccanismo solo ai richiedenti:

- per i quali, in base ai criteri definiti dal regolamento (UE) n. 604/2013, lo Stato membro che affronta la situazione di crisi sarebbe altrimenti lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale;
- appartenenti a nazionalità il cui tasso medio di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati, è pari o superiore al 75%<sup>10</sup> (stando ai dati attuali, sarebbero quindi interessati i richiedenti provenienti da Siria, Iraq ed Eritrea).

**Misure complementari a carico dello Stato membro beneficiario della ricollocazione.** La proposta introduce l'obbligo per lo Stato membro interessato di presentare alla Commissione, alla data di entrata in vigore dell'atto delegato, una **tabella di marcia** contenente misure che garantiscano l'adeguata attuazione del meccanismo di ricollocazione di crisi. Specifica inoltre che, se opportuno, tali misure saranno presentate nell'ambito del piano d'azione per la gestione delle crisi eventualmente chiesto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 604/2013<sup>11</sup>.

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 proposta ribadisce inoltre le norme applicabili per prevenire e gestire i casi di **movimenti secondari** di richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, e stabilisce nuove norme per i movimenti secondari di beneficiari di protezione internazionale che, dopo essere stati

<sup>10</sup> Nel caso degli apolidi vale il Paese di precedente residenza abituale.

<sup>11</sup> Il piano d'azione include misure di asilo più generali, volte anche a rafforzare le capacità del sistema d'asilo dello Stato membro.

ricollocati, entrino e soggiornino irregolarmente nel territorio di un altro Stato membro. In particolare, prevede che lo Stato membro di ricollocazione riprenda in carico un beneficiario di protezione internazionale che, dopo essere stato ricollocato, abbia presentato domanda in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di ricollocazione oppure si trovi nel territorio di un altro Stato membro senza titolo di soggiorno.

#### LA RELAZIONE DEL GOVERNO.

Il 30 settembre 2015 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso alle Camere la relazione prevista dall'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

La relazione, elaborata dall'Ufficio Affari legislativi e Relazioni parlamentari del Ministero dell'Interno, illustra la proposta di regolamento presentata dalla Commissione, ponendo attenzione alle sue finalità, al contesto e al rispetto dei principi dell'ordinamento europeo.

Non rileva criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica. Ritiene inoltre la proposta conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Fornisce quindi una propria valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali.

Al riguardo, evidenzia in particolare che:

- l'introduzione di un meccanismo di ricollocazione di crisi è di **particolare urgenza**, visto l'incessante arrivo in Italia, in particolare nei mesi estivi, di richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale (il meccanismo garantirebbe il rapido accesso a procedure adeguate di riconoscimento della protezione internazionale e contribuirebbe al pieno rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti);
- le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto dirette a dare sostegno all'Italia nella gestione dei flussi migratori irregolari;
- la proposta **non appare tuttavia risolutiva delle problematiche relative alla pressione migratoria cui sono soggetti gli Stati membri di frontiera**, anche per la complessità dell'attivazione del meccanismo di ricollocazione di crisi.

Osserva pertanto che:

- è necessaria una **revisione completa del regolamento Dublino** (*rilevando in particolare che il "criterio delle quote" andrebbe adottato come criterio base per la determinazione dello Stato membro competente*);
- la ricollocazione dovrebbe comprendere **non esclusivamente i richiedenti il cui tasso medio di riconoscimento di protezione internazionale, in base ai dati Eurostat, è pari o superiore al 75%**<sup>12</sup>.

Merita di essere segnalato anche il rilievo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, secondo il quale, trattandosi di ingressi che avvengono nell'ambito della fattispecie della protezione internazionale e non di ingressi per motivi di lavoro, ai fini della determinazione dello Stato membro di ricollocazione **non si dovrebbe tener conto delle qualifiche dei richiedenti**.

---

<sup>12</sup> Come segnalato dal Governo nella relazione inviata alle Camere sulla "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), il criterio prescelto per individuare i richiedenti bisognosi di protezione internazionale circoscrive l'applicazione della misura a poche nazionalità non risolvendo il problema generale, per l'Italia, dell'accoglienza dei rifugiati provenienti dall'Africa subsahariana.



## LE DISCUSSIONI IN SEDE DI CONSIGLIO.

La proposta è stata oggetto di discussione degli organi preparatori del Consiglio nelle riunioni del 17 settembre ("amici della Presidenza") e del 29 settembre ("Consiglieri GAI") 2015, nel corso delle quali:

- varie delegazioni hanno espresso l'opinione che, prima di avviare la discussione sul meccanismo di ricollocazione di crisi, fosse preferibile valutare i risultati dei meccanismi di emergenza temporanei per la ricollocazione;
- secondo altre delegazioni, la proposta costituiva un buon punto di partenza per portare a un solido meccanismo in grado di far fronte a situazioni di crisi;
- alcune delegazioni hanno sostenuto che sarebbe stato preferibile esaminare la proposta in un contesto più vasto, come parte della futura riforma del regolamento Dublino preannunciata dalla Commissione.

Il gruppo "Asilo" è stato quindi invitato a proseguire l'esame della proposta, parallelamente alla valutazione in corso sul regolamento Dublino e sull'attuazione dei meccanismi di emergenza per la ricollocazione. Di tali discussioni ha da ultimo preso atto il Consiglio GAI dell'8 e 9 ottobre 2015.

*La proposta di regolamento è all'esame dei **Parlamenti nazionali** degli Stati membri. Risulta attualmente l'invio di un unico parere motivato da parte della Repubblica slovacca e l'invio di osservazioni, nell'ambito del dialogo politico tra Parlamenti nazionali e istituzioni dell'Unione europea, da parte del Senato polacco.*

***Come annunciato nell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione sta provvedendo a una valutazione del sistema Dublino, anche attraverso l'esperienza maturata con i meccanismi di ricollocazione e reinsediamento, al fine di procedere nel 2016 a un'eventuale ulteriore revisione del sistema destinata a ottenere una più equa distribuzione dei richiedenti asilo in Europa.***

## ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA

La relazione del Governo illustra con grande accuratezza le criticità della proposta in esame. Infatti, pur valutando complessivamente in modo positivo la sua conformità all'interesse nazionale, non manca di evidenziare la **necessità di misure ulteriori e più incisive** per far fronte in modo efficace alla eccezionale pressione migratoria alla quale sono sottoposti gli Stati di frontiera.

Le **prospettive negoziali** indicate, ovvero la revisione completa del Regolamento di Dublino e l'estensione della procedura di ricollocazione anche a richiedenti la cui nazionalità non abbia un tasso medio di riconoscimento di protezione internazionale pari o superiore al 75%, sono senz'altro idonee ed efficaci ai fini del superamento dell'attuale situazione di emergenza, rispetto alla quale il quadro normativo vigente in materia di asilo si è rivelato profondamente inadeguato. È, infatti, interesse specifico dell'Italia ottenere in modo stabile, e non solo in situazioni di crisi, una distribuzione più equa di quanti richiedono protezione internazionale in Europa. Del resto, così come opportunamente sottolineato dal Governo, la complessità dell'attivazione del meccanismo di ricollocazione di crisi e l'ambito soggettivo di applicazione della procedura rendono gli effetti per l'Italia delle misure in questione del tutto insufficienti rispetto ai flussi migratori dai quali è interessata. Tale prospettiva è, altresì, coerente con l'indirizzo dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che nella risoluzione 2072 del 29 settembre scorso ha auspicato il **superamento del sistema di Dublino**.

In relazione al contenuto della proposta, nel definire le modalità procedurali applicabili al meccanismo di ricollocazione di crisi, l'Allegato IV precisa che la **procedura di ricollocazione**

deve essere completata il più rapidamente possibile e comunque entro due mesi dal momento in cui lo Stato membro di ricollocazione ha fornito allo Stato membro beneficiario le indicazioni relative al numero di richiedenti che è in grado di ricollocare immediatamente nel proprio territorio. Proroghe del termine sono consentite solo per ragioni obiettive e per un periodo complessivo non superiore a sei settimane.

Prevede inoltre che, "qualora la procedura di ricollocazione non venga completata entro il termine suddetto, e a meno che lo Stato membro beneficiario della ricollocazione concordi con lo Stato membro di ricollocazione una proroga ragionevole del termine, **lo Stato membro beneficiario della ricollocazione resta competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.**"

Si rileva in proposito che i termini sopra indicati potrebbero costituire un **ostacolo procedurale alla ricollocazione** stessa, tenuto conto che il diritto di ricorso giurisdizionale avverso la decisione di ricollocazione, e la conseguente possibilità di sospensiva, potrebbero far oltrepassare i termini previsti.

Al fine di assicurare una "protezione efficace" dei diritti dei richiedenti protezione internazionale, il regolamento (UE) n. 604/2013 stabilisce infatti specifiche garanzie giuridiche e il diritto a un "ricorso effettivo" avverso le decisioni di trasferimento<sup>13</sup>. Stabilisce inoltre che gli Stati membri possano prevedere che il ricorso non sospenda automaticamente il trasferimento del richiedente, ma che all'interessato venga offerta la possibilità di chiedere di sospendere l'attuazione della decisione di trasferimento in attesa dell'esito del ricorso. Per quanto concerne l'Italia, il nostro ordinamento prevede al riguardo che le decisioni di trasferimento di un richiedente protezione internazionale siano adottate da un'autorità amministrativa, con possibilità di ricorso al TAR entro il termine di 60 giorni e sospensiva su richiesta<sup>14</sup>.

---

20 ottobre 2015

A cura di Lorella Di Giambattista e Viviana Di Felice

---

<sup>13</sup> Vd. articoli 26 ("Notifica di una decisione di trasferimento") e 27 ("Mezzi di impugnazione") del regolamento (UE) n. 604/2013.

<sup>14</sup> L'eccessiva brevità dei termini per la conclusione della procedura di ricollocazione è stata d'altra parte segnalata dal Governo anche nella già citata relazione sulla decisione del Consiglio per l'istituzione di misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria.



N. 11

**CONSIGLIO EUROPEO DEL 15 OTTOBRE 2015**  
**CONCLUSIONI**

*Il Consiglio europeo del 15 ottobre 2015 è stato dedicato in larga parte al problema delle migrazioni. Le conclusioni approvate si concentrano in particolare:*

- **Sulla cooperazione con i paesi terzi** per contenere i flussi migratori. Sul tema, particolare rilievo è stato dato all'implementazione del piano d'azione comune con la Turchia; ai seguiti della conferenza ad alto livello sulla rotta del Mediterraneo orientale / Balcani occidentali; all'adozione di misure operative concrete, in occasione del vertice de La Valletta con i capi di Stato e di governo africani, in tema di rimpatrio e riammissione, smantellamento delle reti criminali e prevenzione della migrazione illegale;
- Sul rafforzamento della **protezione delle frontiere esterne** dell'UE, tramite l'istituzione progressiva di un sistema di gestione integrata e il rafforzamento del mandato di Frontex "nel contesto delle discussioni sullo sviluppo di un sistema di guardia di frontiera e costiera europea";
- Su una migliore **risposta all'afflusso di rifugiati** in Europa, mediante la creazione in tempi rapidi di altri punti di crisi (hotspots) e la piena attuazione delle decisioni finora adottate in materia di ricollocazione;
- Su una più efficace **politica di rimpatri**, attraverso la piena attuazione della direttiva UE in materia; la creazione di un apposito ufficio rimpatri all'interno di Frontex e il rafforzamento del mandato della stessa Agenzia, in modo da includervi "il diritto di organizzare di propria iniziativa operazioni congiunte di rimpatrio"; l'effettiva attuazione degli impegni assunti dai Paesi terzi, attraverso accordi di riammissioni formali, l'accordo di Cotonou o altre intese, ricorrendo se del caso al principio "more for more".

*Le conclusioni non includono nessun accenno alla proposta della Commissione europea relativa a un meccanismo permanente di ricollocazione, e si limitano a constatare la necessità di "portare avanti le riflessioni sulla politica complessiva dell'UE in materia di asilo e migrazione".*

*Le conclusioni contengono punti specifici dedicati:*

- Alla **Siria**, con l'impegno a concentrarsi sulla lotta contro il Daesh nel quadro di una strategia unitaria e coordinata e a ricercare una soluzione politica al conflitto interno, nella consapevolezza che "una pace duratura non sarà possibile sotto l'attuale leadership". Il Consiglio europeo ha anche espresso "preoccupazione per gli attacchi russi contro l'opposizione siriana e i civili e per il rischio di un'ulteriore escalation militare";

- Alla **Libia**, con l'impegno ribadito a garantire "un significativo sostegno politico e finanziario al governo di intesa nazionale non appena questo entrerà in carica".

*Il Consiglio europeo ha infine fatto il punto sulle discussioni in merito alla **relazione dei cinque presidenti** "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", ribadendo che il suddetto processo di completamento dovrà essere portato avanti "nel pieno rispetto del mercato unico e in maniera aperta e trasparente" e dichiarando di voler tornare sul tema nella sua riunione di dicembre, che esaminerà nuovamente anche il processo "che si prospetta riguardo ai **piani del Regno Unito per un referendum sulla permanenza o l'uscita dall'UE**".*

## **MIGRAZIONE**

1. Affrontare la crisi migratoria e dei rifugiati è un obbligo comune che richiede una strategia globale e un impegno deciso nel corso del tempo, in uno spirito di solidarietà e responsabilità. Gli orientamenti concordati il 23 settembre dai capi di Stato o di governo erano incentrati sulle questioni più urgenti. Si stanno compiendo rapidi progressi nell'attuazione di tali orientamenti, come dimostrato dai lavori svolti in sede di Consiglio e dalla relazione della Commissione del 14 ottobre. Ciò sarà oggetto di un attento monitoraggio, anche per quanto riguarda gli impegni finanziari ed eventuali ulteriori esigenze.
2. Quest'oggi il Consiglio europeo ha stabilito gli ulteriori orientamenti che seguono.

### ***Cooperazione con i paesi terzi per contenere i flussi***

- a) valutare positivamente il piano d'azione comune con la Turchia nel quadro di un programma di cooperazione globale basato su condivisione delle responsabilità, impegni reciproci e conseguimento di risultati. Un'attuazione efficace contribuirà ad accelerare l'adempimento della tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti nei confronti di tutti gli Stati membri partecipanti e la piena attuazione dell'accordo di riammissione. I progressi saranno valutati nella primavera del 2016. L'UE e i suoi Stati membri sono pronti a rafforzare la cooperazione con la Turchia e a intensificare significativamente il loro impegno politico e finanziario entro il quadro stabilito. Occorre rilanciare il processo di adesione al fine di compiere progressi nei negoziati conformemente al quadro di negoziazione e alle pertinenti conclusioni del Consiglio.  
Il Consiglio europeo ha espresso le sue condoglianze al popolo turco a seguito dell'attentato dinamitardo di Ankara e si è impegnato a prestare il proprio sostegno nella lotta al terrorismo;
- b) assicurare un follow-up efficace e operativo della conferenza ad alto livello sulla rotta del Mediterraneo orientale/dei Balcani occidentali, dedicando particolare attenzione alla gestione dei flussi migratori e alla lotta contro le reti criminali;
- c) conseguire misure operative concrete, in occasione del prossimo vertice di La Valletta con i capi di Stato o di governo africani, incentrate in modo equo ed equilibrato sui seguenti temi: rimpatrio e riammissione efficaci, smantellamento delle reti criminali e prevenzione della migrazione illegale, unitamente a sforzi concreti per affrontare le cause profonde e sostenere lo sviluppo socioeconomico africano, insieme a un impegno in materia di possibilità continuative di migrazione legale;
- d) valutare le possibilità per sviluppare capacità di accoglienza sicure e sostenibili nelle regioni interessate e fornire ai rifugiati e alle loro famiglie prospettive durature e procedure adeguate, anche attraverso l'accesso all'istruzione e al lavoro, fino a quando potranno tornare nel paese d'origine;

- e) chiedere agli Stati membri di contribuire ulteriormente agli sforzi compiuti a sostegno dell'UNHCR, del Programma alimentare mondiale e di altre agenzie, nonché a sostegno del fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana e del fondo fiduciario dell'UE per l'Africa.

***Rafforzare la protezione delle frontiere esterne dell'UE (sulla base dell'acquis Schengen)***

- f) adoperarsi per l'istituzione progressiva di un sistema di gestione integrata delle frontiere esterne;
- g) sfruttare appieno l'attuale mandato di Frontex, anche per quanto concerne il dispiegamento di squadre di intervento rapido alle frontiere;
- h) conformemente alla ripartizione delle competenze a norma del trattato, nel pieno rispetto della competenza nazionale degli Stati membri, rafforzare il mandato di Frontex nel contesto delle discussioni sullo sviluppo di un sistema di guardia di frontiera e costiera europea, anche per quanto concerne il dispiegamento di squadre di intervento rapido alle frontiere nei casi in cui le valutazioni Schengen o l'analisi dei rischi dimostrino la necessità di interventi rapidi e decisi, in cooperazione con gli Stati membri interessati;
- i) concepire soluzioni tecniche per rafforzare il controllo delle frontiere esterne dell'UE al fine di conseguire gli obiettivi in materia di migrazione e sicurezza, senza ostacolare la fluidità degli spostamenti;
- j) valutare positivamente l'intenzione della Commissione di presentare a breve un pacchetto di misure al fine di migliorare la gestione delle nostre frontiere esterne.

***Rispondere all'afflusso di rifugiati in Europa e assicurare i rimpatri***

- k) conformemente alle decisioni finora adottate, procedere speditamente alla creazione di altri punti di crisi entro il calendario convenuto per assicurare l'identificazione, la registrazione, il rilevamento delle impronte digitali e l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e degli altri migranti, e nel contempo assicurare la ricollocazione e i rimpatri. Gli Stati membri sosterranno appieno tali sforzi, in primo luogo soddisfacendo le richieste di consulenza da parte di Frontex ed EASO per le squadre di sostegno per la gestione della migrazione incaricate di operare nelle zone dei punti di crisi, nonché mediante la fornitura delle risorse necessarie;
- l) a seguito dell'esito positivo delle prime ricollocazioni, procedere rapidamente alla piena attuazione delle decisioni finora adottate in materia di ricollocazione e dei nostri impegni in materia di reinsediamento e di funzionamento dei punti di crisi;
- m) intensificare nel contempo l'attuazione della direttiva rimpatri da parte degli Stati membri e creare, entro la fine dell'anno, un apposito ufficio rimpatri all'interno di Frontex per rafforzare il sostegno agli Stati membri;
- n) ampliare il mandato di Frontex in materia di rimpatri per includervi il diritto di organizzare di propria iniziativa operazioni congiunte di rimpatrio e rafforzare il ruolo di Frontex per quanto riguarda l'acquisizione dei documenti di viaggio per i rimpatriati;
- o) promuovere l'accettazione, da parte dei paesi terzi, di un lasciapassare europeo per i rimpatri migliorato come documento di riferimento a fini di rimpatrio;
- p) attuare effettivamente tutti gli impegni in materia di riammissione, siano essi assunti attraverso accordi di riammissione formali, l'accordo di Cotonou o altre intese;
- q) rafforzare ulteriormente l'effetto leva nei settori del rimpatrio e della riammissione, ricorrendo se del caso al principio "di più a chi fa di più". A tale proposito, la

Commissione e l'alto rappresentante proporranno entro sei mesi incentivi globali e su misura da utilizzare nei confronti dei paesi terzi.

3. Gli orientamenti sopra esposti rappresentano un ulteriore passo avanti importante verso la nostra strategia globale, coerentemente con il diritto di chiedere asilo, i diritti fondamentali e gli obblighi internazionali. Vi sono tuttavia altre importanti azioni prioritarie che richiedono ulteriori discussioni nelle sedi pertinenti, comprese le proposte della Commissione, e occorre portare avanti le riflessioni sulla politica complessiva dell'UE in materia di asilo e migrazione. Il Consiglio europeo seguirà da vicino gli sviluppi al riguardo.

### ***Siria e Libia***

4. Il Consiglio europeo ha discusso degli sviluppi politici e militari in Siria, compreso il loro impatto sulla migrazione. Il regime di Assad è il principale responsabile dei 250.000 morti nel conflitto e dei milioni di sfollati. Il Consiglio europeo ha convenuto sulla necessità di concentrarsi sulla lotta contro il Daesh e altri gruppi definiti terroristici dall'ONU nel quadro di una strategia unitaria e coordinata e di un processo politico sulla base del comunicato di Ginevra del 2012. L'UE è pienamente impegnata a trovare una soluzione politica al conflitto in stretta cooperazione con le Nazioni Unite e i paesi della regione e invita tutte le parti coinvolte ad adoperarsi per tale obiettivo. Una pace duratura in Siria non sarà possibile sotto l'attuale leadership e finché non saranno tenute in considerazione le legittime rivendicazioni e aspirazioni di tutte le componenti della società siriana. Il Consiglio europeo ha espresso preoccupazione per gli attacchi russi contro l'opposizione siriana e i civili e per il rischio di un'ulteriore escalation militare.
5. Per quanto riguarda la Libia, il Consiglio europeo ha accolto con favore l'annuncio delle Nazioni Unite e ha invitato tutte le parti a aderirvi rapidamente. L'UE ribadisce la sua offerta di un significativo sostegno politico e finanziario al governo di intesa nazionale non appena questo entrerà in carica.

### **ALTRI PUNTI**

6. Il Consiglio europeo ha fatto il punto sulle discussioni in merito alla relazione dei presidenti sul tema "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa". Il Consiglio europeo ribadisce che il processo di completamento dell'Unione economica e monetaria deve essere portato avanti nel pieno rispetto del mercato unico e in maniera aperta e trasparente. Il Consiglio europeo ritornerà su tali argomenti nella riunione di dicembre.
7. Il Consiglio europeo è stato informato sul processo che si prospetta riguardo ai piani del Regno Unito per un referendum sulla permanenza o l'uscita dall'UE. Il Consiglio europeo tornerà sulla questione a dicembre.
8. Il Consiglio europeo accoglie con favore la relazione internazionale indipendente sull'abbattimento del volo MH17 stilata dalla commissione per la sicurezza olandese, pubblicata il 13 ottobre, e sostiene le iniziative in corso per far sì che i responsabili rispondano dell'abbattimento del volo MH17, in conformità della risoluzione 2166 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.



### NOTA N. 20

#### IL VERTICE INFORMALE DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO DELL'UNIONE EUROPEA DEL 23 SETTEMBRE 2015: PRINCIPALI ESITI

*La riunione informale dei Capi di Stato e di Governo, tenutasi il 23 settembre 2015 e dedicata alla pressione migratoria senza precedenti che l'Unione europea si trova a fronteggiare, ha prodotto una **Dichiarazione finale**, molto snella e sintetica, nella quale si dà conto dei temi affrontati e degli esiti del dibattito. Le osservazioni e proposte del Consiglio europeo - tutte da realizzare in tempi rapidissimi - si concentrano in larga parte sulle azioni da svolgere a sostegno dei Paesi che, al di fuori dei confini dell'Unione, sono chiamati a sostenere il peso di un massiccio flusso di rifugiati, richiedenti asilo e migranti: **Libano, Giordania, Turchia e Balcani Occidentali**. Nessun riferimento, nella Dichiarazione, alle deliberazioni del Consiglio straordinario Giustizia e Affari interni del 22 settembre, che ha tra l'altro approvato in via definitiva la **proposta di decisione relativa alla ricollocazione di emergenza di 120.000 persone bisognose di protezione internazionale** e provenienti dagli Stati membri esposti a ingenti flussi migratori<sup>1</sup>, né all'impegnativo pacchetto di proposte in materia di migrazione presentate dalla Commissione europea e illustrate dal Presidente Juncker nel suo discorso al Parlamento europeo sullo Stato dell'Unione, lo scorso 9 settembre<sup>2</sup>. I Capi di Stato e di Governo si sono infatti limitati a una generica richiesta alle istituzioni dell'Unione e ai Governi nazionali perché "lavorino con celerità sulle azioni prioritarie proposte dalla Commissione".*

La Dichiarazione prende le mosse dalla consapevolezza comune che non esistono soluzioni semplici a una crisi di portata epocale, e che la crisi stessa può essere affrontata e gestita "soltanto lavorando insieme, in uno spirito di solidarietà e responsabilità". Nell'immediato, è necessario che tutti gli Stati membri procedano rapidamente **"alla trasposizione e attuazione delle regole del Sistema comune di asilo"**. **In tale contesto "è importante creare le condizioni perché tutti gli Stati membri partecipino pienamente al sistema di Dublino III"**.

I Capi di Stato e di Governo chiedono quindi che siano assunte alcune decisioni operative "prima del Consiglio europeo di ottobre", sulla base dei seguenti orientamenti:

- **Sostegno alle necessità più urgenti dei rifugiati**, aiutando gli organi competenti delle Nazioni Unite, e in particolare l'UNHCR e il Programma alimentare mondiale, con un finanziamento aggiuntivo di almeno un miliardo di euro;
- **Assistenza a Libano, Giordania, Turchia** e agli altri paesi chiamati a gestire in prima battuta l'afflusso di rifugiati dalla Siria, attraverso un incremento significativo del Fondo fiduciario regionale istituito per reagire alla crisi siriana ("Fondo Madad")<sup>3</sup>;
- **Rafforzamento del dialogo con la Turchia** a tutti i livelli - anche in vista della visita del Presidente turco, prevista per il 5 ottobre - al fine di rafforzare la cooperazione nelle attività di contenimento e gestione dei flussi migratori;

<sup>1</sup> Sugli esiti del Consiglio GAI del 22 settembre, si veda la [Nota](#) del Servizio Studi del Senato

<sup>2</sup> Sul pacchetto presentato dalla Commissione europea il 9 settembre, si veda la [Nota](#) del Servizio Studi del Senato

<sup>3</sup> Il Fondo Madad è stato istituito il 15 dicembre 2014, con lo scopo primario di sostenere i Paesi chiamati ad accogliere rifugiati provenienti dalla Siria (oltre a Giordania, Libano e Turchia, anche Egitto e Iraq). Si tratta del primo esempio di fondo fiduciario dell'Unione che travalica il carattere nazionale, operando su un'intera regione.

- **Assistenza ai Paesi dei Balcani occidentali** nella gestione dei flussi di rifugiati, anche attraverso gli strumenti finanziari destinati ai paesi in pre-adesione, e preparazione rapida e accurata della *route conference* per i Balcani occidentali, prevista per l'8 ottobre;
- **Incremento del Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa**, destinato a garantire stabilità e ad affrontare le radici profonde dei fenomeni migratori, attraverso contributi aggiuntivi degli Stati membri, e impegno per un'efficace preparazione del Vertice della Valletta (11-12 novembre);
- **Rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione**, anche attraverso lo stanziamento di risorse aggiuntive per Frontex, per l'Ufficio europeo di asilo (EASO) e per Europol, e la mobilitazione di ulteriore personale ed equipaggiamento da parte degli Stati membri;
- **Impegno per venire incontro alle richieste di assistenza degli Stati membri in prima linea da parte delle Istituzioni UE, delle agenzie e degli altri Stati membri, così da assicurare l'identificazione, la registrazione e la raccolta delle impronte digitali dei migranti (nei cosiddetti *hotspot*), e al contempo garantire la ricollocazione degli aventi diritto a protezione e il rimpatrio dei non aventi diritto: il tutto al più tardi entro novembre 2015;**
- **Incremento dei finanziamenti** da destinare al Fondo europeo per asilo e migrazione (FAMI) e al Fondo per la sicurezza interna-frontiere.

La Dichiarazione si sofferma poi sulla Siria, chiedendo un rinnovato impegno internazionale, sotto l'egida delle Nazioni Unite, per porre fine a una guerra che ha provocato sofferenze indicibili e l'esodo di 12 milioni di persone e per addivenire alla formazione di un governo di unità nazionale.

I Capi di Stato e di Governo torneranno a discutere delle problematiche connesse alle migrazioni in occasione del Consiglio europeo di ottobre.

La Dichiarazione con cui si sono conclusi i lavori è il frutto di un dibattito che il Presidente del Consiglio europeo Tusk ha definito costruttivo e franco, ma senza particolari tensioni. Se il testo licenziato dal Vertice informale si è concentrato sulle misure più urgenti da adottare, in una prospettiva di breve o brevissimo termine, la discussione generale non ha mancato di soffermarsi su alcuni dei temi di più ampio respiro più volte evidenziati soprattutto dalla Commissione europea: dalla revisione del regolamento di Dublino<sup>4</sup> al reinsediamento; dalla definizione di una lista di Paesi sicuri a una più efficace politica europea dei rimpatri. Apprezzamento è stato altresì espresso per i contenuti della comunicazione che la Commissione europea ha presentato il 22 settembre, e che include una serie di misure operative, finanziarie e legali immediate per fronteggiare la crisi dei rifugiati ([COM \(2015\) 490](#)).

Va infine sottolineato come l'alinea della Dichiarazione dedicato alla questione degli *hotspot* sia stato emendato **su richiesta della delegazione italiana, nel senso di affiancare, all'elencazione dei loro compiti essenziali (identificazione, registrazione, raccolta delle impronte), un richiamo più estensivo alle attività di ricollocazione e di rimpatrio**, imprescindibili per una gestione completa delle richieste di asilo e protezione.

*24 settembre 2015*

*A cura di Luca Briasco*

---

<sup>4</sup> Non è stata peraltro discussa nei dettagli la proposta, inclusa nel pacchetto presentato dalla Commissione europea lo scorso 9 settembre, che istituisce un meccanismo di ricollocazione in caso di crisi.





### 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 imprevisti".

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](#).



### NOTA N. 18

#### **PUNTI DI CRISI E RICOLLOCAZIONE: IL RUOLO DELLE AGENZIE EUROPEE**

*La creazione di "punti di crisi" (hotspots) è stata annunciata dalla Commissione europea nell'Agenda europea sulla migrazione, pubblicata il 13 maggio 2015 per fornire una risposta europea all'ingente flusso di migranti e delineare quello che viene definito come un approccio "coerente e globale" in materia di migrazione<sup>1</sup>.*

*Lo sviluppo dei punti di crisi è infatti finalizzato a fornire un sostegno agli Stati membri in prima linea per affrontare le fortissime pressioni migratorie alle frontiere esterne dell'Unione. Una loro prima attuazione si sta avviando in Italia e Grecia.*

#### **Il concetto di punti di crisi.**

La Commissione ha annoverato i punti di crisi fra gli strumenti immediati di cui l'Unione deve dotarsi per aiutare gli Stati membri in prima linea sottoposti a pressioni migratorie sproporzionate: il sostegno basato sui punti di crisi dovrebbe consentire di **condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo, secondo un metodo che prevede il coinvolgimento dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), di Frontex, Europol ed Eurojust**. Tali agenzie lavoreranno "sul terreno" con gli Stati membri, svolgendo attività complementari.

Il meccanismo prevede: l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti; la raccolta di informazioni (*debriefing*) dai medesimi; una rapida immissione nelle procedure di asilo, orientando i richiedenti protezione internazionale verso la procedura di asilo adeguata e assistendoli nella registrazione e nella preparazione dei singoli fascicoli; il rafforzamento dello scambio d'informazioni e della cooperazione a fini d'indagine sulle reti criminali che facilitano la migrazione irregolare nell'UE e i movimenti secondari al suo interno; il coordinamento delle operazioni di rimpatrio.

Per quanto riguarda in particolare il ruolo delle agenzie:

- Le squadre di sostegno dell'EASO contribuiranno al trattamento delle domande di asilo, che dovrebbe avvenire il più rapidamente possibile.
- Frontex aiuterà gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari che non necessitano di protezione internazionale.
- Europol ed Eurojust assisteranno lo Stato membro ospitante con indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti.

Per quanto concerne Europol, la Commissione prevede in particolare il coinvolgimento della *Joint Operational Team (JOT) MARE* (squadra operativa congiunta per l'informazione

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti sull'Agenda europea si rimanda alla [Nota n. 1-bis](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

marittima), lanciata il 17 marzo 2015 come polo d'informazione dell'UE sul traffico di migranti.

Per contribuire alla gestione delle politiche in diversi settori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'Unione europea si avvale dell'attività di diverse agenzie europee. Fra queste, la Commissione ha individuato l'EASO, Frontex, Europol ed Eurojust per fornire assistenza operativa, nell'ambito dei rispettivi mandati, agli Stati membri in prima linea nella gestione dei punti di crisi.

**L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)** è un'agenzia dell'UE operativa dal 2011<sup>2</sup>, con sede a La Valletta, Malta. Ha le seguenti funzioni:

- rafforzare la cooperazione pratica fra i Paesi dell'Unione europea in materia di asilo. In particolare, l'agenzia è tenuta a sostenere lo scambio e la condivisione di buone pratiche fra gli Stati membri; a organizzare le attività relative alla raccolta e all'analisi delle informazioni sui paesi d'origine delle persone che fanno domanda di protezione internazionale; ad agevolare, se necessario, la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale all'interno dell'Unione; a istituire e sviluppare la formazione per i membri delle amministrazioni e degli organismi giurisdizionali nazionali responsabili in materia di asilo negli Stati membri; a raccogliere informazioni utili per identificare i rischi di massiccio afflusso di richiedenti asilo e la capacità degli Stati membri interessati di reagire, al fine di attivare sistemi di allarme rapido e predisporre le misure di emergenza necessarie per far fronte a tali pressioni;

- sostenere i paesi dell'UE i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a forte pressione. In tal senso, l'Ufficio è tenuto a coordinare gli aiuti di emergenza, fornendo agli Stati membri interessati supporto e assistenza temporanea. L'aiuto consiste essenzialmente nell'invio, agli Stati membri che lo richiedono, di squadre di sostegno per l'asilo che forniscono la propria competenza in materia di servizi di interpretariato, informazioni sui Paesi d'origine e competenze in merito al trattamento e alla gestione dei fascicoli per le procedure d'asilo;

- migliorare l'implementazione del Sistema comune europeo di asilo (CEAS). In termini di dimensione interna del CEAS, il contributo dell'Ufficio è volto principalmente a raccogliere le informazioni relative al trattamento delle richieste di protezione internazionale negli Stati membri e alle legislazioni nazionali in materia di asilo, nonché a elaborare una relazione annuale sulla situazione europea in materia di asilo e predisporre, se necessario, i documenti tecnici sull'attuazione degli strumenti di asilo dell'UE. In termini di dimensione esterna del CEAS, l'Ufficio di sostegno è specificatamente responsabile per il coordinamento dello scambio di informazioni e delle azioni intraprese dagli Stati membri nel quadro della ricollocazione dei rifugiati provenienti da Paesi terzi; per la cooperazione con i Paesi terzi nel creare le proprie strutture di asilo e accoglienza e attuare i programmi di protezione regionali.

**Frontex (Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea)**. L'agenzia ha iniziato a operare il 2 ottobre 2005, con sede a Varsavia<sup>3</sup>. Suoi compiti principali sono: il coordinamento della cooperazione operativa fra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne; l'assistenza agli Stati membri nella formazione di guardie nazionali di confine, anche attraverso l'elaborazione di norme comuni in materia di formazione; l'analisi dei rischi; seguire l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; aiutare gli Stati membri che devono affrontare circostanze tali da richiedere un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne; fornire il sostegno necessario agli Stati membri per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte. Dal 2007 ha anche il compito di impiegare squadre di intervento rapido alle frontiere negli Stati membri che subiscono una pressione urgente ed eccezionale dovuta, ad esempio, all'afflusso massiccio di migranti.

Il regolamento istitutivo è stato modificato nel 2011 introducendo: la creazione di squadre europee di guardie di frontiera (formate da guardie di frontiera nazionali assegnate o distaccate dagli Stati membri per operazioni congiunte, interventi rapidi e progetti pilota); il chiarimento e la messa in evidenza degli obblighi in materia di diritti fondamentali (in caso di violazione dei diritti umani, le missioni di Frontex devono essere sospese o concluse, totalmente o parzialmente), la creazione del ruolo di responsabile dei diritti fondamentali, l'istituzione di un *forum* consultivo sui diritti fondamentali al quale partecipino anche le organizzazioni internazionali e le ONG competenti e la definizione di un codice di condotta per garantire il rispetto dei diritti fondamentali; il rafforzamento delle capacità operative dell'agenzia, anche attraverso l'introduzione di un meccanismo quasi obbligatorio relativo alle risorse tecniche e umane (una volta create le squadre europee di guardie di frontiera, formate da personale nazionale assegnato o distaccato dagli Stati membri a Frontex per partecipare alle operazioni congiunte, e messe a disposizione le attrezzature tecniche, gli Stati membri sono obbligati per legge a onorare gli impegni presi).

Frontex è tenuto a nominare un agente di coordinamento per tutte le operazioni congiunte, così come a cooperare con le autorità competenti dei Paesi terzi, sulla base di un accordo di lavoro con le autorità competenti riguardo al controllo delle frontiere di un Paese terzo, e con la possibilità per l'Agenzia di fornire assistenza tecnica e di inviare i suoi

<sup>2</sup> Istituito dal regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio.

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

funzionari di collegamento. A Frontex è inoltre assegnato un mandato generale di sostegno allo sviluppo del sistema europeo di guardie di frontiera Eurosur.

Lo stanziamento di bilancio per Frontex è attualmente di circa 142 milioni di euro, con un organico di 167 funzionari permanenti e 16 unità temporanee.

Si ricorda che 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**<sup>4</sup>

**Europol (l'Ufficio europeo di polizia)**, con sede all'Aja, nei Paesi Bassi, è stato istituito nel 1992. L'Ufficio è entrato in funzione il 1° ottobre 1998 sulla base della Convenzione Europol del 1995 ed è attualmente regolato dalla decisione del Consiglio, del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (2009/371/GAI)<sup>5</sup>.

Europol ha personalità giuridica e ha il compito di sostenere e rafforzare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione reciproca, per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri. Dal 1° gennaio 2010, è un'agenzia dell'Unione europea finanziata dal bilancio dell'Unione stessa e sottoposta al controllo finanziario del Parlamento europeo. Attualmente, dispone di un personale di oltre 900 unità e tratta circa 9.000 casi all'anno, operando 24 ore al giorno, tutti i giorni della settimana.

I compiti principali di Europol includono: la raccolta, il trattamento e lo scambio di informazioni; la comunicazione agli Stati membri di ogni collegamento fra reati che li riguardano; il sostegno agli Stati membri nelle indagini, con attività di *intelligence* e supporto analitico; la richiesta alle autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare, svolgere o coordinare indagini in casi specifici e l'istituzione di squadre investigative comuni; valutazioni delle minacce e altri rapporti. In base alla decisione 2005/511/GAI sulla protezione dell'euro contro la falsificazione, Europol è inoltre designato quale ufficio centrale competente per la lotta contro la falsificazione dell'euro.

Il personale Europol può partecipare alle squadre investigative comuni per le materie che rientrano nelle sue competenze, agendo solo con funzioni di supporto e senza prendere parte all'attuazione di qualsivoglia misura coercitiva. Ciascuno Stato membro è tenuto a designare un'unità nazionale affinché agisca come unico organo di collegamento fra le autorità competenti degli Stati membri ed Europol.

**Eurojust (l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale)** è stata istituita nel 2002<sup>6</sup> quale organo dell'Unione europea dotato di personalità giuridica, con l'obiettivo di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri, in particolare in relazione alle forme gravi di criminalità transnazionale. L'agenzia ha sede all'Aja e si avvale del lavoro di uno staff composto da circa 200 persone, con un bilancio per il 2015 di circa 32 milioni di euro.

Gli Stati membri designano ognuno un proprio rappresentante presso Eurojust, scelto fra pubblici ministeri, giudici o funzionari di polizia con pari prerogative. I membri nazionali svolgono le attività necessarie per il conseguimento degli obiettivi di Eurojust, ossia assistere le autorità nazionali in ogni fase delle indagini e dell'esercizio dell'azione penale; sono tenuti inoltre a risolvere questioni giuridiche e problemi pratici derivanti dalle differenze fra i sistemi giuridici degli Stati membri (avvalendosi anche del supporto di sostituti, assistenti o di esperti distaccati). Nel caso in cui sia stato concluso un accordo di cooperazione con uno Stato terzo, presso Eurojust possono operare i magistrati di collegamento provenienti da tale Stato<sup>7</sup> e, per converso, Eurojust ha di recente acquisito la facoltà di inviare magistrati di collegamento in Stati terzi. Eurojust ospita inoltre i segretariati della Rete giudiziaria europea, della rete di punti di contatto in materia di genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra, nonché della rete delle Squadre investigative comuni.

<sup>4</sup> Secondo il mandato attuale, Frontex può soltanto coordinare le operazioni di rimpatrio, ma non può avviarne di propria iniziativa.

<sup>5</sup> Il 27 marzo 2013, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto e abroga le decisioni 2009/371/GAI del Consiglio e 2005/681/GAI del Consiglio (COM(2013) 173), motivando tale proposta nel senso di un allineamento alle prescrizioni del trattato di Lisbona. La proposta è ancora al vaglio delle istituzioni europee.

<sup>6</sup> Con la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 41 del 14 marzo 2005, che ha anche provveduto a regolare statuto e poteri del membro nazionale in rappresentanza dell'Italia. Il 17 luglio 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (COM(2013) 535).

<sup>7</sup> Attualmente sono distaccati presso EUROJUST magistrati di collegamento provenienti dalla Norvegia e dagli Stati Uniti.

**L'accordo sulla creazione dei punti di crisi è stato raggiunto in occasione del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015**, che ha fra l'altro invitato la Commissione a redigere, in stretta cooperazione con gli Stati membri ospitanti, una tabella di marcia sugli aspetti giuridici, finanziari e operativi di tali strutture. La tabella è stata trasmessa agli Stati membri il 15 luglio 2015.

### **I punti di crisi e i meccanismi di ricollocazione.**

L'istituzione dei punti di crisi, nelle intenzioni della Commissione e come sostenuto più volte in sede di Consiglio, dovrà essere **di supporto all'attuazione dei meccanismi di ricollocazione temporanea** proposti dalla Commissione e consentire agli Stati membri in prima linea di individuare con maggiore celerità le persone in evidente bisogno di protezione internazionale da ricollocare negli altri Stati membri. Italia e Grecia sono state pertanto indicate come i primi due Stati membri in cui rendere operativo il sistema.

La decisione "che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia", per la ricollocazione di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia, 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. Parallelamente all'adozione di tale decisione, in sede di Consiglio è stata sottolineata la necessità che diventino operativi in Italia e in Grecia "solidi meccanismi" in grado di garantire l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti, di identificare le persone bisognose di protezione internazionale e sostenerne la ricollocazione, di identificare i migranti irregolari da rimpatriare.

Oltre alla decisione di ricollocazione di cui sopra, il 9 settembre 2015 la Commissione ha presentato una "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 quale stabilisce un obiettivo numerico di 120.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale che dovrebbero essere ricollocate dall'Italia (15.600), dalla Grecia (50.400) e dall'Ungheria (54.000). Il Consiglio GAI del 14 settembre ha segnalato che i numeri proposti dalla Commissione dovranno costituire la base per un accordo sulla distribuzione, rimandando l'adozione della proposta al prossimo Consiglio GAI dell'8 e 9 ottobre 2015. Il Parlamento europeo ha d'altra parte approvato la proposta con risoluzione del 17 settembre 2015, "vista l'eccezionale situazione di urgenza e la necessità di affrontarla senza ulteriore indugio".

La proposta di ricollocazione e la questione dei punti di crisi saranno oggetto di discussione in occasione di un nuovo Consiglio straordinario Giustizia e affari interni che si terrà il 22 settembre 2015. Per affrontare la crisi dei rifugiati è stata inoltre convocata per il 23 settembre una riunione straordinaria informale dei capi di Stato o di governo.

Per quanto riguarda **l'Italia**, i punti di crisi individuati sono situati nei porti di Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e dell'isola di Lampedusa, con quartier generale a Catania. Secondo i dati forniti dalla stessa Commissione, in ciascuno di questi punti di crisi sono presenti strutture di prima accoglienza che possono ospitare circa 1.500 persone<sup>8</sup>. Entro la fine del 2015 è prevista l'istituzione di altre due strutture, ad Augusta e Taranto<sup>9</sup>.

In merito alle agenzie di supporto, la Commissione europea riferisce che in Italia lavorano già per Frontex 11 esperti di *screening* e 22 esperti di *debriefing*, e che Frontex fornirà inoltre 12 operatori per il rilevamento delle impronte digitali. L'EASO potrà mettere a disposizione 45 esperti. Per la Grecia, che dovrebbe attivare i punti di crisi analogamente a quanto si sta facendo in Italia, Frontex è presente sul terreno con l'operazione congiunta Poseidon, ha inviato 4 esperti di *screening* e 8 esperti di *debriefing* e ha messo a disposizione 8 interpreti, due esperti di documentazione di alto

---

<sup>8</sup> Pozzallo (300 posti), Porto Empedocle (300 posti), Trapani (400 posti) e Lampedusa (500 posti).

<sup>9</sup> Augusta (300 posti) e Taranto (400 posti).



livello, 2 funzionari in prima linea, 3 funzionari di supporto Frontex e 4 *team leader*. L'EASO ha presentato alle autorità elleniche una bozza di piano operativo in cui propone di mobilitare 28 esperti. Oltre a queste risorse, la Commissione ha evidenziato le funzioni di supporto svolte da Europol ed Eurojust.

---

*A cura di Viviana Di Felice*  
*22 settembre 2015*





NOTA N. 16

### ESITI DEL CONSIGLIO STRAORDINARIO "GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI" DEL 14 SETTEMBRE 2015

*Il Consiglio straordinario "Giustizia e affari interni" si è riunito a Bruxelles il 14 settembre 2015 e ha affrontato le questioni concernenti l'attuale crisi migratoria.*

*Le discussioni si sono basate sulle informazioni fornite in merito dalle agenzie dell'Unione europea e delle Nazioni Unite (Frontex, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo - EASO, Europol, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati - UNHCR e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni - OIM).*

*Il Consiglio ha inoltre ascoltato la Commissione europea in merito alle nuove proposte in materia di migrazione presentate il 9 settembre 2015<sup>1</sup>.*

*Tali proposte, strettamente connesse all'Agenda europea sulla migrazione, comprendono:*

- *una proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria;*
- *una 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;*
- *una proposta di regolamento che stabilisce un elenco europeo comune dei Paesi d'origine sicuri;*
- *un "Piano d'azione dell'Unione europea sul rimpatrio";*
- *una comunicazione sulle norme degli appalti pubblici per le misure di sostegno dei rifugiati;*
- *la comunicazione "Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'Unione;*
- *la comunicazione "Un fondo fiduciario per l'Africa".*

*Le conclusioni formulate dalla Presidenza, e adottate con il consenso di un'ampia maggioranza delle delegazioni, si sono concentrate sui seguenti punti<sup>2</sup>:*

- *Gli Stati membri e la Commissione si sono mostrati concordi sulla necessità di sviluppare ulteriormente le possibilità di **reinsediamento**, dando seguito e sviluppo alla Raccomandazione relativa a un programma di reinsediamento europeo, dello scorso 27 maggio, nella quale la Commissione invitava 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. Hanno inoltre convenuto di incrementare il sostegno fornito dal bilancio dell'UE e dagli Stati membri all'UNHCR per le esigenze dei*

<sup>1</sup> Su cui vd. la [Nota n. 15](#), "Lo Stato dell'Unione e le nuove proposte in materia di migrazione", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>2</sup> Si segnala che quelle che seguono non sono un "accordo", ma semplici "**conclusioni della Presidenza**" che impongono quindi di continuare a lavorare. In questa prospettiva, è stato convocato dalla Presidenza un ulteriore Consiglio straordinario Giustizia e affari interni che dovrebbe tenersi nella giornata del 22 settembre 2015.

- profughi nei campi vicini ai loro luoghi d'origine (in particolare Iraq, Giordania, Libano e Turchia), nonché il Fondo europeo di Unione regionale ("Fondo Madad") per la Siria.
- Il **controllo alle frontiere** è considerato imprescindibile per un'efficace gestione dei flussi migratori.
  - Il Consiglio ha ribadito il suo impegno per un ulteriore **rafforzamento delle operazioni in corso**, in particolare le operazioni congiunte di Frontex TRITON 2015 e POSEIDON 2015 e l'operazione EUNAVFOR MED. Ha inoltre espresso apprezzamento per l'intenzione della Commissione di proporre, entro l'anno, un rafforzamento del mandato di Frontex.
  - I ministri si sono espressi a favore dell'invio di **squadre di intervento rapido alle frontiere**, con misure destinate a sostenere i Paesi in prima linea e di transito.
  - E' stato ribadito l'impegno a sostenere la Grecia nel rafforzamento delle proprie capacità di accoglienza e nella gestione delle frontiere esterne, con la messa a disposizione di adeguate risorse finanziarie.
  - Il Consiglio ha concordato sull'impegno comune per sostenere ulteriormente le capacità dei Paesi dei Balcani occidentali nella gestione delle loro frontiere e dei flussi di migranti, nonché per la concessione della protezione internazionale e per le procedure di rimpatrio, anche tramite risorse disponibili nell'ambito del processo di allargamento.
  - La Turchia è ritenuta uno dei principali partner dell'UE per la gestione dei flussi migratori.
  - Il Consiglio ha formalmente adottato la decisione "che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia", per la **ricollocazione di 40.000 richiedenti** con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia, 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>3</sup>. *Sulla proposta di decisione, presentata dalla Commissione europea il 27 maggio 2015, era stato già raggiunto un orientamento generale in occasione del Consiglio GAI del 20 luglio 2015<sup>4</sup>.*
- Parallelamente all'adozione di tale decisione, il Consiglio ritiene "cruciale" che, entro il 16 settembre, diventino operativi in Italia e in Grecia solidi meccanismi in grado di: garantire l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti; identificare le persone bisognose di protezione internazionale e sostenere la loro ricollocazione; identificare i migranti irregolari da rimpatriare. I ministri hanno pertanto richiesto ulteriori progressi nell'istituzione di tali punti di crisi ("*hotspot*"), sui quali la Commissione presenterà una relazione la prossima settimana, e delle strutture di accoglienza.
- Le misure proposte dalla Commissione europea il 9 settembre 2015 sono state accolte con sostanziale favore. Il Consiglio ha invitato il Parlamento europeo a esaminarle "in via prioritaria". In particolare:  
Alla luce della situazione di emergenza attuale, che il Consiglio definisce "eccezionale", è stato raggiunto un accordo "di principio" sulla **ricollocazione di altre 120.000 persone** bisognose di protezione internazionale da quegli Stati membri che sono esposti a ingenti flussi migratori. *La proposta di decisione presentata dalla Commissione stabilisce un obiettivo numerico di 120.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale che dovrebbero essere ricollocate **dall'Italia (15.600), dalla Grecia (50.400) e dall'Ungheria (54.000)**, secondo chiavi di distribuzione basate sui seguenti criteri: popolazione (ponderazione del 40%), PIL totale (ponderazione del 40%), media delle domande di asilo*

---

<sup>3</sup> Base giuridica della decisione 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.

<sup>4</sup> Per approfondimenti sulla proposta di decisione si rimanda alla [Nota n. 13](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

*presentate per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (ponderazione del 10%), tasso di disoccupazione (ponderazione del 10%).*

Tutti gli Stati membri hanno confermato di voler aderire all'iniziativa. Il Consiglio ha tuttavia segnalato che i numeri proposti dalla Commissione dovranno costituire la base per un accordo sulla distribuzione di tali persone che dovrà **tenere "nel dovuto conto" la flessibilità di cui gli Stati membri potrebbero aver bisogno** nell'attuazione della decisione stessa. L'adozione della proposta è prevista per il prossimo Consiglio Giustizia e affari interni che si terrà l'8 e 9 ottobre 2015.

Il Consiglio ha sollecitato la Commissione europea a presentare una valutazione ed, eventualmente, una proposta di **revisione del Regolamento di Dublino**.

*Le conclusioni non fanno cenno alla "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", presentata dalla Commissione il 9 settembre. Tale proposta 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 integra a tal fine il regolamento n. 604/2013 e conferisce alla Commissione 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.*

Dopo aver sottolineato ancora una volta l'importanza di efficaci **politiche di rimpatrio e di riammissione**, che dovrebbero essere attuate con la massima urgenza da tutti gli Stati membri, il Consiglio ha accolto positivamente la comunicazione della Commissione su un piano d'azione dell'UE sul rimpatrio e la raccomandazione relativa a un manuale sul rimpatrio, che verranno anche queste esaminate nella sessione del Consiglio GAI di ottobre.

Il Consiglio si è mostrato concorde in merito all'adozione di un **elenco comune dell'UE sui Paesi di origine sicuri** e si è impegnato ad avviare le misure preparatorie necessarie per presentare la propria posizione nel quadro della procedura legislativa ordinaria già a ottobre. *La "proposta di regolamento che stabilisce un elenco europeo comune dei Paesi d'origine sicuri" intende consentire un esame più rapido delle domande di asilo di candidati provenienti da Paesi che tutta l'Unione europea considera sicuri e di accelerarne il rimpatrio qualora la valutazione individuale della domanda confermi che non sussistono le condizioni per la concessione dell'asilo (i Paesi d'origine che la Commissione ha proposto di inserire nell'elenco sono Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia)<sup>5</sup>.*

- Il Consiglio ha adottato uno specifico documento sulle **segnalazioni nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) ai fini del rifiuto di ingresso e di soggiorno per i migranti irregolari**.
- E' stata sottolineata l'importanza di una maggiore cooperazione con i Paesi terzi interessati e si è a tal fine esortato l'Alto rappresentante per la politica estera di sicurezza e difesa comune a intensificare le iniziative ad alto livello.
- Parallelamente alle misure a breve termine, il Consiglio ha sollecitato l'attuazione di una strategia a medio termine fondata su un approccio integrato di strumenti interni ed esterni.
- Il Consiglio ha infine invitato la Commissione a presentare il prima possibile proposte intese ad aumentare le risorse finanziarie e umane per gli Stati membri sottoposti a pressioni

---

<sup>5</sup> La legislazione vigente consente a ciascuno Stato membro di predisporre un proprio elenco di Paesi di origine sicuri, seppure sulla base di criteri condivisi.

sproporzionate sui rispettivi sistemi di accoglienza e di asilo nonché per le agenzie dell'UE poste di fronte a un notevole incremento dei loro compiti.

*Le questioni migratorie saranno oggetto di ulteriori discussioni in occasione del Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'8 ottobre e 9 ottobre e del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2015. Un vertice straordinario sulla migrazione con i Paesi africani e altri Paesi chiave si terrà l'11 e 12 novembre 2015 a La Valletta.*



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.





### NOTA N. 13

## 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)

<b>TITOLO:</b>	<b>Atto comunitario n. 69:</b> Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM(2015) 286</a> e <a href="#">Allegati 1-3</a>
<b>AUTORE</b>	Commissione europea
<b>DATA DELL'ATTO</b>	27/05/2015
<b>ASSEGNATO IL</b>	30/06/2015
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>
<b>OGGETTO</b>	La proposta, che fa parte delle misure preannunciate nell'Agenda europea sulla migrazione per far fronte alla situazione di crisi nel Mediterraneo, intende istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

### ANNOTAZIONI:

*Con la proposta di decisione in oggetto, la Commissione intende attivare un **meccanismo temporaneo di distribuzione** nell'UE delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale attraverso **misure provvisorie di ricollocazione per l'Italia e la Grecia**.*

*La proposta fa seguito a quanto preannunciato nell'**Agenda europea sulla migrazione**<sup>1</sup> pubblicata il 13 maggio 2015 con l'intento di fornire una risposta europea alla situazione di crisi in atto nel Mediterraneo. L'Agenda ha infatti individuato le azioni urgenti da intraprendere nel quadro di un'azione immediata e ha definito un nuovo approccio strategico a medio e lungo termine, basato su quattro pilastri: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, gestire le frontiere (salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne), una politica comune europea di asilo forte, una nuova politica di migrazione legale<sup>2</sup>.*

*Il 27 maggio 2015 la Commissione ha adottato un pacchetto di misure che hanno dato in parte attuazione a quanto contenuto nell'Agenda e che comprendono, oltre alla proposta in oggetto:*

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Agenda europea sulla migrazione ([COM\(2015\) 240](#)).

<sup>2</sup> Per approfondimenti si rimanda alla [Nota n. 1-bis](#) - "L'agenda europea sulla migrazione", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

- un Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020)<sup>3</sup>,
- una [Raccomandazione \(UE\) 2015/914](#) relativa a un programma di reinsediamento europeo,
- le Linee guida sull'applicazione delle norme del regolamento Eurodac relative all'obbligo di rilevare le impronte digitali<sup>4</sup>.

In data 27 maggio 2015, la Commissione ha inoltre presentato una **proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilitazione dello strumento di flessibilità per le misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (COM(2015) 238)**. Su tale proposta si segnala che, **ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, è stata trasmessa alle Camere una Relazione elaborata dal Ministero dell'Interno** (su cui vd. *infra*).

## 1. Contesto della proposta.

L'Agenda europea sulla migrazione ha annunciato fra le misure immediate la proposta di un meccanismo per attivare il sistema di risposta di emergenza previsto dall'art. 78, par. 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La Commissione ha, infatti, evidenziato che i sistemi di asilo degli Stati membri subiscono una pressione senza precedenti e che il numero di persone in arrivo, in particolare nei Paesi in prima linea, sottopone a sollecitazioni strutture di accoglienza e trattamento che "sono già al limite".

La risposta rapida messa in atto per far fronte all'attuale crisi dovrebbe rappresentare lo schema sul quale impostare una risposta dell'Unione a eventuali crisi analoghe che dovessero verificarsi su un qualsiasi versante delle frontiere esterne comuni. La Commissione aveva quindi dichiarato di voler presentare, **entro il 2015, una proposta legislativa che preveda un sistema di ricollocazione obbligatorio, di attivazione automatica, che in caso di afflusso massiccio distribuisca all'interno dell'Unione europea le "persone con evidente bisogno di protezione internazionale"**.

Per chiarezza terminologica, si segnala che la **protezione internazionale** comprende sia lo *status* di "rifugiato" che lo *status* di "protezione sussidiaria", intendendosi per:

- "rifugiato" il cittadino di un Paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese, oppure l'apolide che si trova fuori dal Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno;
- "persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria", il cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese<sup>5</sup>.

Tali definizioni sono richiamate in particolare all'art. 2 della Direttiva [2011/95/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta ("direttiva qualifiche"). Si ricorda inoltre che il sistema europeo comune di asilo (CEAS) stabilisce le procedure comuni per la gestione delle domande di asilo e i diritti di base per i richiedenti asilo, secondo i principi fondamentali in materia di asilo contenuti nella Convenzione ONU di Ginevra del 1951<sup>6</sup> - quale

<sup>3</sup> Su cui vd. la Nota su atti dell'Unione europea n.12, a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica.

<sup>4</sup> [SWD\(2015\) 150](#).

<sup>5</sup> Si vd. in proposito la [Nota breve n. 80](#) "Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari", a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica.

<sup>6</sup> Ratificata in Italia con la legge 722/1954.

integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 - che definisce, fra l'altro, i requisiti per accedere allo status di rifugiato.

Si ricorda che sia il Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015 (vd. la Dichiarazione finale adottata)<sup>7</sup> che il Parlamento europeo (vd. la [risoluzione](#) "sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo" del 29 aprile 2015) erano già pervenuti a un consenso politico in merito alla necessità di una risposta immediata:

- il Consiglio europeo si era impegnato a vagliare le opzioni per organizzare una ricollocazione di emergenza fra tutti gli Stati membri, su base volontaria;
- il Parlamento europeo aveva invitato il Consiglio a prendere seriamente in considerazione la possibilità di attivare l'art. 78, par. 3, del TFUE.

La [Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, "sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi"](#) aveva stabilito un dispositivo eccezionale per la concessione di una "protezione temporanea" nel caso di arrivo massiccio nell'Unione europea di sfollati provenienti da Paesi terzi e che non possono ritornare nel paese di origine, intendendo per "sfollati" le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica, e le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di tali violenze. Base giuridica era l'art. 63, par. 2, lettere a) e b) dell'ex trattato CE (titolo IV su visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone), il quale prevedeva l'adozione di norme minime per la concessione di una protezione temporanea degli sfollati e misure volte a garantire un equilibrio degli sforzi fra gli Stati membri per accogliere tali persone e far fronte alle relative conseguenze.

A norma di tale direttiva, la tutela immediata e transitoria prevista può essere accordata in tutti gli Stati membri in seguito a decisione del Consiglio, adottata su proposta della Commissione, che accerti l'esistenza di un "afflusso massiccio di sfollati". Le persone ammesse alla protezione temporanea devono essere in grado di presentare una domanda d'asilo e lo Stato membro competente per la domanda di asilo deve essere lo Stato che ha accettato il trasferimento di tali persone nel suo territorio. In particolare, il Capo VI dedicato alla "Solidarietà" prevede il sostegno del Fondo europeo per i rifugiati e, qualora il numero degli sfollati superi la capacità di accoglienza indicata dagli Stati membri, un'eventuale raccomandazione del Consiglio per un ulteriore sostegno allo Stato membro interessato.

Il meccanismo previsto dalla direttiva per la protezione temporanea non è tuttavia stato mai attivato<sup>8</sup>.

## 2. Base giuridica.

Base giuridica della proposta è l'**articolo 78, paragrafo 3, del 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 Commissione ritiene che attualmente Italia e Grecia siano i due Stati membri che soddisfano i criteri per l'attivazione dell'art. 78, par. 3, del TFUE, in quanto si trovano a fronteggiare un afflusso particolarmente intenso di migranti.

Vengono citati in proposito i dati Frontex per il 2014, secondo i quali la rotta del Mediterraneo centrale e orientale è stata la più utilizzata per l'attraversamento irregolare delle frontiere dell'UE, totalizzando oltre il 75% di tutti gli attraversamenti irregolari. Di questi, sono arrivati in Italia più di 170.000 migranti irregolari, con un aumento del 277% rispetto al 2013, e in Grecia ne sono arrivati

<sup>7</sup> Riunione straordinaria del Consiglio europeo (23 aprile 2015) - [Dichiarazione](#).

<sup>8</sup> In Italia, la direttiva ha ricevuto attuazione con il decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85.

oltre 50.000, il 153% in più rispetto al 2013. Tale tendenza è confermata dalle statistiche sui primi mesi del 2015 sia per quanto riguarda l'Italia che per la Grecia.

Una percentuale significativa del numero totale di migranti irregolari individuati nelle due regioni è costituita da migranti di nazionalità che, stando ai dati Eurostat, godono di un alto tasso di riconoscimento nell'UE, ossia siriani ed eritrei, etnie per le quali il tasso di riconoscimento nel 2014 ha superato il 75% e che hanno rappresentato più del 40% dei migranti irregolari in Italia e più del 50% dei migranti irregolari in Grecia. Inoltre, sempre secondo Eurostat, nel 2014 i richiedenti protezione internazionale in Italia sono stati 64.625, mentre nel 2013 erano 26.920 (con un aumento pari al 143%). In Grecia si è registrato un aumento inferiore (15%), con 9.430 richiedenti.

Pur essendo quella dei Balcani occidentali un'altra importante rotta di immigrazione nell'UE, con 43.357 attraversamenti irregolari nel 2014 (pari al 15% di tutti gli attraversamenti irregolari delle frontiere dell'UE), la Commissione osserva tuttavia che la maggior parte dei migranti arrivati per la rotta balcanica, di cui il 51% kosovari, "non risultano *prima facie* aver bisogno di protezione internazionale".

## 2. Principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La Commissione ricorda che il titolo V del TFUE, relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, conferisce all'Unione europea determinate competenze da esercitarsi in conformità dell'art. 5 del trattato sull'Unione europea (TUE), 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.

La proposta in oggetto appare conforme al principio di sussidiarietà in quanto l'azione dei singoli Stati membri non può rispondere in modo soddisfacente alla situazione di emergenza derivante dall'afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi in Italia e in Grecia (la Commissione evidenzia il rischio che anche altri Stati membri siano interessati dal fenomeno a seguito di movimenti secondari). Inoltre, data l'urgenza e la gravità della situazione e in ottemperanza al principio di proporzionalità, l'intervento prospettato sembra limitarsi a quanto necessario per conseguire gli obiettivi prefissati.

La proposta contiene **disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni**: il sostegno è correlato all'obbligo in capo all'Italia e alla Grecia di presentare tabelle di marcia delle quali la Commissione dovrà monitorare il rispetto e che prevedano l'adozione di misure specifiche atte a garantire che, al termine del periodo di applicazione della procedura di ricollocazione, i loro sistemi di asilo e migrazione siano maggiormente in grado di affrontare situazioni di particolare pressione. La proposta prevede la possibilità che la Commissione sospenda, in determinati casi, l'applicazione della decisione.

## 3. Sintesi delle misure proposte.

La Commissione propone di ricollocare in tutto **40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia, pari a circa il 40% del numero totale di richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale entrati in Italia e Grecia nel 2014.**

Nel dettaglio:

L'obiettivo della proposta, definito all'art. 1, è istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, al fine di consentire loro di affrontare la situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi nei rispettivi territori.



**Le misure previste dalla proposta di decisione comportano una deroga temporanea al criterio di cui all'art. 13, par. 1, del Regolamento (UE) n. 604/2013** "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" (cd. "**regolamento Dublino III**"), e alle fasi procedurali, compresi i termini, di cui agli artt. 21, 22 e 29 del medesimo regolamento. Le misure temporanee proposte riguardano, in primo luogo, la ricollocazione dall'Italia e dalla Grecia negli altri Stati membri dei richiedenti protezione internazionale che risultino *prima facie* avere un evidente bisogno di protezione internazionale. Gli altri Stati membri sono definiti nella proposta "Stati membri di ricollocazione" e diventano competenti per l'esame della domanda della persona da ricollocare.

Il cd. **regolamento Dublino III**, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, ha apportato una serie di modifiche sostanziali al precedente regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (cd. "regolamento Dublino II"<sup>9</sup>).

Tale regolamento 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. La responsabilità dell'esame di una domanda incombe principalmente allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore relativamente all'ingresso o al soggiorno del richiedente. I criteri per stabilire tale responsabilità sono, in ordine gerarchico, considerazioni di natura familiare, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'Unione europea.

In particolare, l'art. 13 stabilisce che, quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e di circostanze indiziarie (di cui ai due elenchi menzionati all'art. 22, par. 3), che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera.

Prevede inoltre che, quando uno Stato membro non può o non può più essere ritenuto responsabile (ai sensi del par. 1 del medesimo articolo) e quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati, che il richiedente - entrato illegalmente nei territori degli Stati membri o del quale non si possano accertare le circostanze dell'ingresso - ha soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi in uno Stato membro prima di presentare domanda di protezione internazionale, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Se il richiedente ha soggiornato per periodi di almeno cinque mesi in vari Stati membri, è competente lo Stato membro in cui ha soggiornato più di recente.

La proposta specifica che, in linea con l'art. 78, par. 3, del TFUE le misure che potranno essere adottate a beneficio degli Stati membri interessati saranno temporanee, con una durata di 24 mesi a partire dall'adozione del meccanismo da parte del Consiglio. La decisione si applicherà a quanti arriveranno nel territorio dell'Italia e della Grecia a decorrere dalla data di entrata in vigore della decisione stessa, nonché ai richiedenti arrivati nel territorio di tali Stati membri a partire dal 15 aprile 2015, data attorno alla quale si sono verificati i tragici eventi che hanno spinto il Consiglio europeo a decidere di rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne e a impegnarsi in particolare ad accrescere gli aiuti di emergenza agli Stati membri in prima linea.

Negli allegati alla proposta sono definite due chiavi di distribuzione basate sui seguenti criteri: popolazione (con una ponderazione del 40%), PIL totale (ponderazione del 40%), media delle domande di asilo presentate spontaneamente e numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (ponderazione del 10%), tasso di disoccupazione (ponderazione del 10%)<sup>10</sup>. L'Italia e la Grecia non saranno prese in considerazione ai fini della ricollocazione.

<sup>9</sup> Il Regolamento Dublino II era stato adottato nel 2003, di fatto in sostituzione della Convenzione di Dublino che fissava i criteri relativi al paese competente per trattare una domanda di asilo. La Convenzione di Dublino era stata firmata a Dublino, in Irlanda, il 15 giugno 1990, ed era entrata in vigore il 1° settembre 1990 per i primi dodici firmatari (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito), il 1° ottobre 1997 per Austria e Svezia, e il 1° gennaio 1998 per la Finlandia. Hanno applicato il regolamento tutti gli Stati membri dell'Unione, oltre a Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein.

<sup>10</sup> I calcoli si basano sui dati statistici forniti da Eurostat all'8 aprile 2015.

L'art. 3 della proposta definisce il campo di applicazione della procedura di ricollocazione, delimitandolo sotto due aspetti:

- la decisione dovrà applicarsi soltanto ai richiedenti che, *prima facie*, hanno evidente bisogno di protezione internazionale ossia, secondo la definizione data dalla decisione stessa, ai richiedenti di nazionalità il cui **tasso medio di riconoscimento in base ai dati Eurostat è superiore al 75%** (secondo gli ultimi dati disponibili di Eurostat relativi all'Unione europea, **solo siriani ed eritrei hanno raggiunto un tasso così elevato**);
- la decisione dovrà applicarsi solo ai richiedenti per i quali, in base ai criteri di cui al regolamento (UE) n. 604/2013, l'Italia o la Grecia sarebbero in linea di principio lo Stato membro competente (il regolamento continuerà pertanto ad applicarsi nei confronti dei richiedenti presenti in Italia e in Grecia e per i quali sarebbe competente, in base a uno dei criteri oggettivi stabiliti nel medesimo regolamento, un altro Stato membro<sup>11</sup>).

L'art. 5 stabilisce una procedura di ricollocazione semplice che garantisca un trasferimento rapido nello Stato membro di ricollocazione. Ai fini dell'attuazione della decisione proposta, ciascuno Stato membro dovrà designare un punto di contatto nazionale e comunicarlo agli altri Stati membri e all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). La proposta specifica che i richiedenti cui dovranno essere rilevate le impronte digitali, in applicazione dell'art. 9 del regolamento Dublino III, potranno essere ricollocati solo previo rilevamento delle impronte digitali e che **gli Stati membri conserveranno il diritto di rifiutare la ricollocazione di un richiedente nei confronti del quale sussistano preoccupazioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico**. Tutte le fasi procedurali dovranno essere espletate quanto prima e, in ogni caso, il trasferimento del richiedente dovrà avvenire entro un mese dalla sua identificazione come richiedente da ricollocare

L'art. 6 contempla garanzie e obblighi specifici nei riguardi dei richiedenti che sono oggetto di ricollocazione in un altro Stato membro: fra l'altro, l'obbligo per l'Italia e la Grecia di segnalare agli altri Stati membri quando il richiedente da ricollocare è un minore non accompagnato e, insieme allo Stato membro che ha manifestato interesse alla ricollocazione del minore, di garantire che, prima della ricollocazione, sia effettuata una valutazione dell'interesse superiore del minore, in linea con l'osservazione generale n. 14 (2013) del comitato dell'ONU sui diritti del fanciullo relativa al diritto del minore a che il suo interesse superiore sia considerato preminente.

L'art. 7 prevede ulteriori misure di sostegno all'Italia e alla Grecia, da fornire in loco: sostegno che dovrà essere assicurato dagli altri Stati membri nel quadro del coordinamento dell'EASO e di altre agenzie competenti, soprattutto nello screening, nelle fasi iniziali del trattamento delle domande e nell'attuazione della procedura di ricollocazione.

L'art. 9 ricorda la possibilità per il Consiglio, in forza dell'art. 78, par. 3, del TFUE, di adottare misure temporanee a beneficio di uno Stato membro diverso dall'Italia o dalla Grecia che debba affrontare un'analogha situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi; prevede inoltre che tali misure possano comprendere, se del caso, la sospensione degli obblighi che la decisione di ricollocazione impone a tale Stato.

La proposta precisa che le misure di ricollocazione beneficeranno del sostegno finanziario del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) istituito con il Regolamento (UE) n. [516/2014](#). A tal fine, **gli Stati membri di ricollocazione riceveranno la somma forfettaria di 6.000 euro per ciascun richiedente protezione internazionale ricollocato dall'Italia o dalla Grecia**.

Si ricorda, infine, che in virtù dei protocolli 21 e 22 allegati ai trattati, Regno Unito, Irlanda e Danimarca non partecipano all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma del titolo V del TFUE. Il Regno Unito e l'Irlanda potranno notificare al Consiglio, entro tre mesi dalla presentazione di una proposta o un'iniziativa ovvero in qualsiasi momento dopo l'adozione, l'intenzione di partecipare all'adozione ed applicazione della misura proposta, mentre la Danimarca

---

<sup>11</sup> Tali richiedenti sarebbero pertanto trasferiti negli altri Stati membri in applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 e non nel quadro delle misure temporanee previste dalla proposta.

potrà, secondo le proprie norme costituzionali, notificare in qualsiasi momento agli altri Stati membri di voler applicare pienamente tutte le misure pertinenti adottate in base al titolo V del TFUE.

#### **4. La proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilitazione dello strumento di flessibilità per le misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (COM)2015) 238).**

La mobilitazione dello strumento di flessibilità è prevista dall'art. 11 del Regolamento (UE, EURATOM) n. [1311/2013](#) del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, per permettere il finanziamento di spese chiaramente identificate che non potrebbero essere finanziate all'interno dei massimali disponibili di una o più rubriche del quadro finanziario pluriennale. Tale procedura è inoltre stabilita al punto 12 dell'Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio.

La Commissione propone di mobilitare lo strumento di flessibilità nel quadro del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2016, **per aumentare di 123.966.698 euro** gli stanziamenti d'impegno rispetto al massimale di spesa della rubrica *Sicurezza e cittadinanza* (rubrica 3). Tale importo dovrà essere utilizzato **per integrare il finanziamento delle misure temporanee nel settore dell'asilo al fine di contribuire ad alleviare la pressione immediata ed eccezionale sui sistemi di asilo e migrazione dell'Italia e della Grecia**. La proposta specifica che gli stanziamenti di pagamento corrispondenti alla mobilitazione proposta dello strumento di flessibilità nel 2016 dovrebbero essere utilizzati integralmente nel 2017 ed essere iscritti nel progetto di bilancio per l'esercizio 2017.

Nella **Relazione inviata alle Camere dal Ministero dell'Interno** si osserva che la proposta, pur essendo apprezzabile come "segnale concreto della necessità di far fronte ai problemi legati alla forte pressione migratoria cui l'Italia, insieme alla Grecia, è sottoposta", individua **"risorse del tutto insufficienti"** rispetto alle iniziative richieste nell'Agenda sulla migrazione, sia per quanto riguarda la realizzazione degli *hot spots* e l'identificazione dei migranti, che rispetto alle stesse esigenze di accoglienza.

Per contro, al fine di far fronte alle esigenze immediate del nostro sistema, viene calcolato un **fabbisogno aggiuntivo di circa 150 milioni di euro**, da destinare alle misure necessarie per l'accoglienza, comprese quelle per i minori non accompagnati, e all'ampliamento di posti nello SPRAR (Servizio di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati). Viene inoltre segnalata la necessità di un'apertura verso l'attenuazione dei vincoli del Patto di stabilità, "eventualmente disposti dalla legislazione nazionale in favore dei Comuni sede di *hot spots* e per quelli maggiormente virtuosi nell'accoglienza".

#### **5. La Raccomandazione (UE) 2015/914 relativa a un programma di reinsediamento europeo.**

Come dichiarato nell'Agenda europea sulla migrazione, il 27 maggio la Commissione ha adottato una Raccomandazione relativa a un programma di reinsediamento europeo. La Commissione **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**. La chiave di distribuzione proposta si basa sugli stessi criteri utilizzati per il meccanismo di ricollocazione di emergenza, ossia PIL, popolazione e tasso di disoccupazione, tenuto conto del numero di richiedenti asilo accolti in passato e degli sforzi di reinsediamento già compiuti dagli Stati membri su base volontaria. La chiave di distribuzione per l'Italia è del 9,94% (per un totale di 1989 persone reinsediate). Gli Stati membri che aderiranno al programma riceveranno un finanziamento dell'UE pari a 50 milioni di euro per il periodo 2015-2016.

## 6. Gli esiti del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015.

Le questioni migratorie sono state al primo punto all'ordine del giorno del Consiglio europeo che si è tenuto il 25 e 26 giugno 2015. La proposta di decisione sul meccanismo temporaneo di ricollocazione per l'Italia e la Grecia è stata oggetto di intensi dibattiti, per quanto concerne, in particolare, l'attuazione dei principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, il numero delle persone da ricollocare, gli oneri già gravanti sui Paesi investiti dalle rotte migratorie dei Balcani occidentali, nonché **in merito alla natura vincolante o meno della ripartizione degli oneri fra gli Stati membri**. E' stato in proposito ricordato che il Consiglio europeo straordinario del 23 aprile si era impegnato a considerare opzioni per l'organizzazione di una ricollocazione di emergenza fra tutti gli Stati membri "su base volontaria"<sup>12</sup>.

Il Consiglio ha fra l'altro raggiunto un accordo sulle seguenti misure:

- la ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, dagli Stati membri "in prima linea" Italia e Grecia ad altri Stati membri, di 40.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale, **alla quale, viene specificato, parteciperanno "tutti gli Stati membri"**;
- la rapida adozione da parte del Consiglio di una decisione in tal senso (il Consiglio invitava tutti gli Stati membri a **raggiungere un accordo "per consenso" entro fine luglio sulla distribuzione di tali persone**);
- la creazione di strutture di accoglienza e prima accoglienza negli Stati membri in prima linea con l'attivo sostegno degli esperti degli Stati membri e dell'EASO, di Frontex e Europol, al fine di assicurare prontamente identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti (*hot spots*);
- la **fornitura immediata di una maggiore assistenza finanziaria agli Stati membri in prima linea** al fine di contribuire ad alleviare i costi legati alla ricezione e al trattamento delle domande di protezione internazionale;
- la partecipazione di tutti gli Stati membri, anche attraverso programmi multilaterali e nazionali, al **reinsediamento di 20.000 sfollati** in evidente bisogno di protezione internazionale.

## 7. Le conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) del 20 luglio 2015.

Il Consiglio GAI del 20 luglio ha approvato un **orientamento generale** sulla proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Gli Stati membri **hanno convenuto per consenso sulla distribuzione di 32.256 persone** che dovranno essere ricollocate e hanno adottato una risoluzione a tal fine. I ministri **si sono impegnati a raggiungere un accordo sulla distribuzione delle rimanenti 7.744 persone entro fine 2015**.

La decisione dovrebbe essere adottata formalmente dal Consiglio Giustizia e affari interni che si riunirà il 14 settembre 2015, preso atto del parere del Parlamento europeo previsto per il 9 settembre.

Gli Stati membri hanno inoltre adottato conclusioni sul reinsediamento, attraverso programmi multilaterali e nazionali, di 22.504 persone in evidente bisogno di protezione internazionale e hanno accolto con favore la disponibilità degli Stati associati a partecipare agli sforzi di reinsediamento.

Si segnala da ultimo la riunione informale del Consiglio Affari esteri tenutasi a Lussemburgo il 4 e 5 settembre 2015, che ha dedicato una sessione al tema della migrazione. I ministri hanno fra l'altro sottolineato l'urgenza di porre in atto le misure sulle quali è stato raggiunto un accordo dal Consiglio europeo di giugno, compresa la decisione sulla ricollocazione e il reinsediamento delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale. Le discussioni hanno inoltre tenuto

---

<sup>12</sup> Nel testo delle Conclusioni è stato aggiunto il richiamo a tale decisione (con la specificazione che l'accordo raggiunto è "in linea con la decisione adottata in aprile in tutti i suoi aspetti, compreso il punto 3").

conto della lettera e di un *Non Paper* ("*Common external migration policy*") inviati il 2 settembre 2015 dai Ministri degli Affari esteri di Italia, Francia e Germania all'Alto rappresentate per la Politica estera e di sicurezza dell'UE, Federica Mogherini. Nel documento si chiede una forte risposta europea alla crisi, basata sui principi della solidarietà, umanità e responsabilità. L'approccio proposto integra sia la dimensione esterna che interna delle politiche migratorie, ponendo l'accento sull'esigenza di raggiungere l'obiettivo di un'equa ripartizione dei rifugiati sul territorio europeo.

---

8 settembre 2015

A cura di Viviana Di Felice





### NOTA N. 12

#### IL PIANO D'AZIONE DELL'UE CONTRO IL TRAFFICO DI MIGRANTI (2015 - 2020)

<b>TITOLO:</b>	<b>Atto comunitario n. 68:</b> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015 - 2020)
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM(2015) 285</a>
<b>AUTORE</b>	Commissione europea
<b>DATA DELL'ATTO</b>	27/05/2015
<b>ASSEGNATO IL</b>	30/06/2015
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>
<b>OGGETTO</b>	Il Piano d'azione, che fa parte delle misure preannunciate nell'Agenda europea sulla migrazione per far fronte alla situazione di crisi nel Mediterraneo, definisce le azioni concrete per prevenire e combattere il traffico di migranti.

#### ANNOTAZIONI:

Il 13 maggio 2015 la Commissione europea ha adottato una comunicazione relativa all'**Agenda europea sulla migrazione**<sup>1</sup>, nella quale ha inteso fornire una risposta europea alla situazione di crisi in atto nel Mediterraneo. Ha quindi individuato le azioni urgenti da intraprendere nel quadro di un'azione immediata e ha definito un nuovo approccio strategico a medio e lungo termine, basato su quattro pilastri: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, gestire le frontiere (salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne), una politica comune europea di asilo forte, una nuova politica di migrazione legale<sup>2</sup>.

Il 27 maggio 2015 la Commissione ha adottato un pacchetto di misure che danno già in parte attuazione a quanto contenuto nell'Agenda e che comprendono:

- il Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020),
- una Proposta di decisione del Consiglio sulle misure provvisorie di ricollocazione per l'Italia e la Grecia<sup>3</sup>,
- una [Raccomandazione \(UE\) 2015/914](#) relativa a un programma di reinsediamento europeo,

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Agenda europea sulla migrazione ([COM\(2015\) 240](#)).

<sup>2</sup> Per approfondimenti si rimanda alla Nota su atti dell'Unione europea [n. 1-bis](#) -"L'agenda europea sulla migrazione", a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica.

<sup>3</sup> Su cui vd. la Nota su atti dell'Unione europea n. 13, a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica.

- le Linee guida sull'applicazione delle norme del regolamento Eurodac relative all'obbligo di rilevare le impronte digitali<sup>4</sup>.

Inoltre, la preannunciata operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo è stata ufficialmente lanciata il 18 maggio 2015 con la Decisione del Consiglio relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED) ([Decisione 2015/778](#)) cui ha fatto seguito, in data 22 giugno, la [Decisione 2015/972](#) che ha dato avvio all'operazione stessa, approvandone piano operativo e regole d'ingaggio e prevedendo per il momento, in attesa dell'adozione di una Risoluzione delle Nazioni Unite che consenta interventi più estesi, una mera attività di individuazione e monitoraggio delle reti di migrazione attraverso la raccolta di informazioni e il pattugliamento in alto mare<sup>5</sup>.

### **PIANO D'AZIONE DELL'UE CONTRO IL TRAFFICO DI MIGRANTI (2015-2020)**

Il Piano fa parte delle azioni previste nell'Agenda europea sulla migrazione per "ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare". La Commissione ritiene, infatti, che l'azione contro le reti criminali di trafficanti serva innanzitutto a evitare lo sfruttamento dei migranti a opera di tali reti, ma sia anche in grado di agire come "deterrente" all'immigrazione irregolare. L'obiettivo è quello di **trasformare il traffico di migranti da operazione a basso rischio ed elevato rendimento in un'attività ad alto rischio e basso rendimento**, potenziando le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti.

Il Piano presenta le azioni specifiche necessarie per attuare quanto previsto in questo settore sia nella citata Agenda europea sulla migrazione che nell'**Agenda europea sulla sicurezza**, adottata dalla Commissione europea il 28 aprile 2015.

L'Agenda europea sulla sicurezza ([COM \(2015\) 185](#)) è stata concepita allo scopo di: favorire lo scambio di informazioni, la cooperazione operativa e l'aumento della fiducia reciproca fra Stati membri e istituzioni dell'Unione; garantire una maggiore interconnessione fra le dimensioni interna ed esterna della sicurezza; conferire adeguata e ulteriore priorità alle minacce emergenti che più richiedono una risposta coordinata dell'UE (terrorismo, criminalità organizzata e criminalità informatica). Tali priorità sono state fatte proprie dal Consiglio Giustizia e Affari interni (GAI) nella riunione del 15 e 16 giugno 2015, in cui sono state approvate le [Conclusioni](#) "sulla rinnovata strategia di sicurezza interna dell'Unione europea 2015-2020" e sulle quali il Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 ha invitato a proseguire i lavori.

Le azioni da attuare per prevenire e combattere il traffico di migranti, e garantire al contempo la protezione dei diritti umani dei migranti, si basano su un approccio multidisciplinare che coinvolge soggetti e istituzioni a livello locale, regionale, nazionale e internazionale e riguardano, nelle intenzioni della Commissione, tutti i tipi e tutte le fasi del traffico di migranti, nonché le diverse rotte migratorie.

In particolare, il Piano si concentra su quattro settori.

1) **Rafforzare l'azione della polizia e delle autorità giudiziarie**. Le azioni specifiche previste comprendono:

- la **revisione della legislazione UE sul traffico di migranti** entro il 2016<sup>6</sup>;
- l'**elenco** (e il monitoraggio) **delle imbarcazioni sospette** che potrebbero essere utilizzate dai trafficanti;

<sup>4</sup> [SWD\(2015\) 150](#).

<sup>5</sup> Su cui vd. la [Nota n. 3](#) a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>6</sup> Nel 2002 l'UE ha adottato norme per combattere il traffico di migranti (cd. "pacchetto favoreggiatori"): la direttiva [2002/90/CE](#) volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e la decisione quadro [2002/946/GAI](#) relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali. *Entrambe recepite in Italia con il decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 ("Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero")*.



- il sostegno agli Stati membri per trainare a terra o distruggere in mare le imbarcazioni che potrebbero essere usate dai trafficanti (azioni che andrebbero collegate con un'operazione di PSDC);
- l'avvio di una cooperazione con le unità di informazione finanziaria per intensificare le **indagini finanziarie** ai fini della confisca e recupero dei proventi di reato;
- la creazione di un **punto di contatto unico sul traffico di migranti** in ogni Stato membro;
- la creazione di un gruppo di contatto delle agenzie UE sul traffico di migranti;
- la creazione di un gruppo tematico di Eurojust sul traffico di migranti.

2) **Migliorare la raccolta e la condivisione delle informazioni.** Le azioni specifiche previste comprendono:

- il distacco dei funzionari di collegamento europei per la migrazione presso le delegazioni strategiche dell'UE (funzionari che dovrebbero essere integrati nell'attuale rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione - ILO);
- valutare nel 2016 ed **eventualmente rivedere la normativa dell'UE sugli ILO**<sup>7</sup>;
- il rafforzamento della **squadra operativa congiunta per l'informazione marittima (JOT MARE) come polo d'informazione dell'UE sul traffico di migranti**<sup>8</sup>;
- lo sviluppo della rete comunitaria di intelligence Africa-Frontex (AFIC) come piattaforma per la condivisione di informazioni e analisi congiunte con i Paesi terzi;
- potenziare il monitoraggio della zona prefrontaliera tramite un uso estensivo di Eurosur;
- aumentare il sostegno di Europol per l'individuazione dei contenuti internet usati dai trafficanti;
- l'inserimento dei dati sul traffico di migranti nella **raccolta periodica Eurostat di statistiche sui reati**.

3) **Intensificare la prevenzione del traffico e assistere i migranti vulnerabili.** Le azioni specifiche previste comprendono:

- campagne di informazione e prevenzione nei principali paesi di origine o transito dei migranti, in collaborazione con il SEAE e i Paesi interessati, sui rischi del traffico di migranti;
- l'avvio nel 2016 di una consultazione e una valutazione d'impatto sull'**eventuale revisione della direttiva 2004/81/CE**<sup>9</sup> riguardante i titoli di soggiorno rilasciati a vittime della tratta e a migranti vittime di traffico che cooperano con le autorità;
- la redazione entro il 2017 di un **manuale sulla prevenzione del traffico di migranti**;
- l'elaborazione di **linee guida sul traffico di migranti a uso delle autorità di frontiera e dei servizi consolari**;
- la valutazione del quadro giuridico dell'UE sul **sistema d'informazione Schengen (SIS)** nel 2015-2016 in vista di rafforzare l'**efficacia del sistema europea di rimpatrio** e ridurre la migrazione irregolare. In questo contesto, la Commissione esaminerà la **possibilità di registrare nel sistema le decisioni di rimpatrio emesse dagli Stati membri, al fine di rafforzarne la tracciabilità**; valuterà inoltre l'opportunità di rendere obbligatoria per le autorità degli Stati membri la registrazione nel SIS di tutti i divieti d'ingresso (facoltativa nell'attuale quadro), in modo che possano essere eseguiti in tutta l'UE<sup>10</sup>;

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione.

<sup>8</sup> Il rafforzamento del punto focale Europol sul traffico di migranti e della sua JOT MARE figura fra le azioni immediate dell'Agenda europea sulla migrazione.

<sup>9</sup> Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

<sup>10</sup> La registrazione nel SIS di tutti i divieti d'ingresso dovrebbe contribuire a impedire che i migranti irregolari colpiti da divieto d'ingresso in uno Stato membro rientrino nello spazio Schengen da un altro Stato membro.

L'Agenda europea sulla migrazione ha evidenziato che uno degli incentivi all'immigrazione irregolare è la consapevolezza che il sistema di rimpatrio dell'UE (rimpatrio degli immigrati irregolari e di coloro le cui domande di asilo sono rifiutate) non funziona perfettamente e che solo una percentuale relativamente bassa delle decisioni di rimpatrio sono effettivamente eseguite (la Commissione riferisce che delle decisioni di rimpatrio emesse nel 2013 è stato eseguito solo il 39,2%). La Commissione ha pertanto 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**")<sup>11</sup>. La Commissione ha inoltre dichiarato di voler adottare un "**manuale sul rimpatrio**" che assisterà gli Stati membri con orientamenti comuni, buone pratiche e raccomandazioni. *Per l'Italia si ricorda che la direttiva rimpatri ha ricevuto attuazione 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".*

- proposte per avviare negoziati su accordi di riammissione con i principali Paesi di origine dei migranti irregolari;

**Gli accordi di riammissione stipulati dall'UE sono finalizzati ad agevolare il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi e implicano per ogni parte contraente l'obbligo di riammissione nel proprio territorio, senza alcuna formalità, dei propri cittadini che soggiornano senza autorizzazione nell'altro Paese o che ne hanno attraversato illegalmente i confini.** Finora risultano conclusi i negoziati e sono entrati in vigore gli accordi con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Russia, Ucraina, Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia e Capo Verde. La Commissione è stata formalmente autorizzata a negoziare accordi di riammissione con il Marocco, l'Algeria, la Cina, la Tunisia e la Bielorussia.

L'**accordo di Cotonou** con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)<sup>12</sup> si pone come obiettivo principale la riduzione e, in prospettiva, l'eliminazione della povertà e la progressiva integrazione nell'economia mondiale dei Paesi ACP, nel rispetto degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Nell'ambito dell'accordo è inserito un obbligo specifico di riammissione: a norma dell'art. 13, ciascuno Stato membro dell'Unione è tenuto ad accettare il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato ACP e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato e senza ulteriori formalità; ciascuno Stato ACP accetta il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato e senza ulteriore formalità.

- la definizione di obiettivi per quanto riguarda il numero di ispezioni da effettuare ogni anno nei settori economici più esposti al lavoro illegale.

#### 4) **Cooperare più strettamente con i Paesi terzi.** Le azioni specifiche previste comprendono:

- l'avvio o il rafforzamento da parte del SEAE e della Commissione dei quadri di cooperazione bilaterale e regionale con i Paesi interessati;
- il finanziamento di progetti per aiutare i Paesi terzi a predisporre **strategie di lotta al traffico di migranti**, intensificare le **risposte di polizia e giudiziarie** e sviluppare **sistemi di gestione integrata delle frontiere**;

<sup>11</sup> **La Commissione ha finora avviato procedure di infrazione nei confronti di quattro Stati membri per l'errato recepimento di diversi articoli della direttiva rimpatri nella normativa nazionale.** Una delle principali cause di infrazione è rappresentata dal trattenimento dei rimpatriati (le condizioni del trattenimento, l'uso esteso di tale misura e l'assenza di un adeguato riesame). Altre cause delle procedure di infrazione sono la mancanza di sistemi efficaci di monitoraggio dei rimpatri forzati, la durata e la validità territoriale dei divieti di ingresso, la definizione di rimpatrio e questioni procedurali. *Per l'Italia si segnala la procedura n. 2014\_2235, in fase di messa in mora ex art. 258 TFUE, per il "non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza)".*

<sup>12</sup> Accordo di partenariato [2000/483/CE](#) tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000 (poi modificato con decisione del Consiglio nel 2005 e nel 2010 - vd. [versione consolidata](#)).

- la creazione di **piattaforme di cooperazione dell'UE sul traffico dei migranti** nelle regioni e nei Paesi terzi di origine e di transito prioritari, riunendo periodicamente la rete dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, i funzionari di collegamento europei per la migrazione, i funzionari di collegamento delle agenzie dell'UE, le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri, le missioni e le operazioni PSDC, le organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM), l'UNHCR, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) e Interpol;
- un uso migliore dei finanziamenti dell'UE attraverso una **pianificazione congiunta o coordinata**.

Il **Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015** ha adottato conclusioni nelle quali è specificamente sottolineato che politiche efficaci di rimpatrio, riammissione e reintegrazione per coloro che non hanno diritto alla protezione internazionale costituiscono un elemento fondamentale della lotta alla migrazione illegale e contribuiranno a dissuadere le persone dal porre a rischio la loro vita. Il Consiglio ha inoltre evidenziato come sia fondamentale rafforzare la cooperazione globale dell'Unione con i Paesi di origine e di transito, sia per arginare i flussi migratori irregolari sia per affrontare le cause profonde della migrazione.

---

*8 settembre 2015*

*A cura di Viviana Di Felice*





### NOTA N. 1-BIS

#### L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE

I lavori per la definizione di un'**agenda europea globale sulla migrazione**<sup>1</sup> sono stati aperti dalla Commissione europea il 5 marzo 2015, con un primo dibattito di orientamento sulle iniziative da intraprendere per rendere concretamente operativi gli strumenti esistenti e la cooperazione nella gestione dei flussi migratori dai paesi terzi. La gestione della migrazione figura, infatti, per la prima volta fra le priorità esplicite della Commissione europea, come indicato negli orientamenti politici del Presidente Jean Claude Juncker "Un nuovo inizio per l'Europa"<sup>2</sup>.

Con la pubblicazione dell'Agenda, la Commissione intende fornire una risposta europea alla situazione di crisi in atto nel Mediterraneo, che combini politica interna ed estera e coinvolga tutti gli attori interessati, non solo gli Stati membri, ma istituzioni europee, organizzazioni internazionali, la società civile, autorità locali e paesi terzi.

#### AZIONI IMMEDIATE

Nella prima parte dell'Agenda la Commissione espone quelle che, in seguito alle recenti tragedie del Mediterraneo, ritiene debbano essere le azioni immediate e concrete da intraprendere. Sia il Consiglio europeo (vd. la Dichiarazione finale adottata dal Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015)<sup>3</sup> che il Parlamento europeo (vd. la [risoluzione](#) "sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo" del 29 aprile 2015) sono già pervenuti a un consenso politico in merito alla necessità di una risposta immediata. La Commissione sottolinea, inoltre, che le azioni immediate proposte serviranno come modello di reazione rapida nell'eventualità di crisi future alle frontiere esterne dell'Unione.

Di seguito, le principali azioni immediate individuate dalla Commissione:

- a) Un **potenziamento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon**, con risorse finanziarie triplicate nel 2015 e 2016. Entro fine maggio è stato inoltre presentato un nuovo piano operativo di Triton<sup>4</sup>.

Il 13 aprile 2015 è stato proposto un bilancio rettificativo per il 2015<sup>5</sup> per un totale di 89 milioni di euro, comprensivo di 57 milioni per il Fondo Asilo, migrazione e integrazione e 5 milioni per il Fondo Sicurezza interna, da destinare per finanziamenti di emergenza agli Stati membri in prima linea. Dell'importo complessivo, 27 milioni di euro saranno destinati a Frontex per il potenziamento di Triton e Poseidon. Il 27 maggio è stata inoltre adottata una [proposta per il bilancio 2016](#), che prevede, tra l'altro, una dotazione speciale pari a 150 milioni di euro, attraverso la mobilitazione dello Strumento di Flessibilità, per far fronte alla crisi nel Mediterraneo centro-meridionale e alle

<sup>1</sup> [COM\(2015\) 240](#).

<sup>2</sup> "Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico - Orientamenti politici per la prossima Commissione europea", Jean-Claude Juncker, Strasburgo, 15 luglio 2014.

<sup>3</sup> Riunione straordinaria del Consiglio europeo (23 aprile 2015) - [Dichiarazione](#).

<sup>4</sup> Il nuovo Piano, annunciato da Frontex il 26 maggio e firmato dal direttore esecutivo dell'agenzia, prevede un'espansione dell'area operativa di Triton fino a 138 miglia nautiche a sud della Sicilia, nonché per tutta la stagione estiva, che coincide abitualmente con il picco dei flussi migratori, un massiccio rafforzamento dei mezzi utilizzati, anche grazie a dotazioni finanziarie aggiuntive di ulteriori 45 milioni di euro nel 2016.

<sup>5</sup> "Draft Amending Budget No 5 of the European Union for the financial year 2015 - Responding to migratory pressures" ([COM\(2015\) 241](#)) e [allegato](#).

pressioni migratorie su Italia e Grecia, mentre di 833 milioni complessivi sarà la dotazione, per l'anno, del Fondo asilo, migrazione e integrazione.

- b) Il supporto a un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti<sup>6</sup>.
- c) Una **proposta legislativa che attivi il sistema di emergenza previsto all'art. 78, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**.

Come preannunciato, il 27 maggio 2015 la Commissione europea ha presentato una "proposta di decisione del Consiglio sulle misure provvisorie di ricollocazione per l'Italia e la Grecia" ([COM\(2015\) 286](#)), con l'obiettivo di attivare un meccanismo temporaneo di distribuzione nell'UE delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale. La Commissione ha, infatti, ritenuto che attualmente Italia e Grecia siano i due Stati membri che soddisfano i criteri per l'attivazione dell'art. 78, par. 3, del TFUE, in quanto si trovano a fronteggiare un afflusso particolarmente intenso di migranti.

La Commissione propone di ricollocare in tutto 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale (sulla base di una chiave di distribuzione contenuta negli allegati 1 e 2 del progetto di decisione) pari a circa il 40% del numero totale di richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale entrati in Italia e Grecia nel 2014. La ripartizione delle 40.000 persone fra i due Paesi, cioè **24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia**, è basata percentualmente sul numero totale di persone con evidente bisogno di protezione internazionale che hanno attraversato irregolarmente le rispettive frontiere nell'ultimo anno. In quanto Stati membri beneficiari, l'Italia e la Grecia non sono comprese nella chiave di redistribuzione. La **durata delle misure temporanee previste sarà di 24 mesi a partire dall'adozione del meccanismo da parte del Consiglio**.

Il meccanismo di ricollocazione è destinato soltanto a coloro che hanno "evidente bisogno di protezione internazionale" e potranno beneficiarne i richiedenti le cui nazionalità presentano un tasso medio di riconoscimento delle domande di protezione internazionale nell'UE pari o superiore al 75%<sup>7</sup>. Gli Stati membri riceveranno 6.000 euro per ogni persona ricollocata sul loro territorio.

L'art. 78 del TFUE 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, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, deliberando a maggioranza qualificata previa consultazione del Parlamento europeo.

- d) Nelle intenzioni della Commissione la misura temporanea di cui sopra dovrebbe portare a un **sistema permanente di ricollocazione**. Entro la fine del 2015 la Commissione presenterà pertanto una proposta legislativa incentrata su un sistema di ricollocazione obbligatorio ad attivazione automatica che, in caso di afflusso massiccio di potenziali richiedenti asilo, distribuisca all'interno dell'UE le persone con evidente bisogno di protezione internazionale.

<sup>6</sup> Il Consiglio Affari esteri del 18 maggio 2015 ha adottato una "decisione del Consiglio relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED)" ([decisione 2015/778](#)). L'operazione di gestione militare della crisi sarà realizzata adottando misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti. Si svolgerà in fasi successive: la prima fase consisterà nell'individuazione e monitoraggio delle reti di migrazione, mentre la seconda e terza fase saranno mirate alla ricerca, al sequestro e allo smantellamento di imbarcazioni e mezzi, nel rispetto del diritto internazionale (sulla base quindi di apposite risoluzioni che dovranno essere adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite). La sede operativa individuata è Roma, con a capo l'ammiraglio di divisione Enrico Credendino, e l'importo di riferimento finanziario per i costi comuni è stimato a 11,82 milioni di euro per la fase iniziale di due mesi più un mandato iniziale di 12 mesi. L'avvio dell'operazione sarà all'ordine del giorno del Consiglio Affari esteri di giugno, che dovrà adottare un'ulteriore decisione in merito, previa approvazione del piano operativo e delle regole di ingaggio. Per un'analisi più dettagliata della decisione del Consiglio, cfr. la [Nota](#) elaborata dal Servizio Studi.

<sup>7</sup> Secondo gli ultimi dati disponibili di Eurostat relativi all'Unione, solo siriani ed eritrei hanno raggiunto un tasso così elevato. Inoltre, le disposizioni contenute nella proposta dovrebbero trovare applicazione nei confronti dei cittadini siriani ed eritrei bisognosi di protezione internazionale arrivati in Italia o in Grecia dopo il 15 aprile 2015 o che arriveranno dopo l'avvio del meccanismo.

- e) Come dichiarato nell'Agenda, il 27 maggio la Commissione ha inoltre adottato una **Raccomandazione relativa a un programma europeo di reinsediamento** ([C\(2015\) 3560/2](#)), nella quale invita gli Stati membri a reinsediare, in un periodo di due anni, 20.000 persone provenienti da Paesi non appartenenti all'UE e con evidente bisogno di protezione internazionale secondo l'UNHCR. La chiave di distribuzione proposta si basa sugli stessi criteri utilizzati per il meccanismo di ricollocazione di emergenza, ossia PIL, popolazione e tasso di disoccupazione, tenuto conto del numero di richiedenti asilo accolti in passato e degli sforzi di reinsediamento già compiuti dagli Stati membri su base volontaria. La chiave di distribuzione per l'Italia è del 9,94% (per un totale di 1989 persone reinsediate). Gli Stati membri che aderiranno al programma riceveranno un finanziamento dell'UE pari a 50 milioni di euro per il periodo 2015-2016.

Si ricorda che Regno Unito, Irlanda e Danimarca hanno la possibilità di partecipare o meno ai processi legislativi relativi allo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" di cui al titolo V del TFUE (artt. 67-89), attraverso clausole derogatorie di "*opting-in*" e "*opting-out*".

- f) Saranno stanziati 30 milioni di euro per i programmi di sviluppo e protezione regionale.
- g) In Niger sarà istituito un centro pilota multifunzionale entro la fine del 2015.
- h) La Commissione intende istituire un nuovo metodo basato sui "punti di crisi", attraverso la collaborazione sul terreno fra l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol con gli Stati membri in prima linea.

#### **I QUATTRO PILASTRI PER GESTIRE MEGLIO LA MIGRAZIONE**

La Commissione evidenzia come la crisi migratoria nel Mediterraneo abbia rivelato molto dei limiti strutturali della politica migratoria dell'Unione e degli strumenti di cui dispone. Pertanto, oltre alle azioni immediate, l'Agenda definisce un nuovo approccio strategico per gestire meglio la migrazione **a medio e lungo termine**, basato su quattro pilastri: 1) ridurre gli incentivi all'immigrazione irregolare; 2) salvare vite umane e garantire la sicurezza delle frontiere esterne; 3) una forte politica comune di asilo; 4) una nuova politica di migrazione legale.

Le azioni chiave per ciascun pilastro sono le seguenti.

**Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare.** La Commissione propone:

- di affrontare le cause alla base delle migrazioni, attraverso lo sviluppo della cooperazione e dell'assistenza umanitaria;
- il distacco di funzionari di collegamento europei per la migrazione presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi strategici;
- un nuovo piano d'azione, varato il 27 maggio 2015 con la comunicazione "Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020)" ([COM\(2015\) 285](#)). Il piano prevede misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento potenziando le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti. In particolare, le azioni da attuare comprendono: l'elaborazione di un elenco di imbarcazioni sospette; piattaforme specializzate per rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni con le istituzioni finanziarie; la cooperazione con i fornitori di servizi internet e i media sociali per individuare e rimuovere rapidamente i contenuti internet usati dai trafficanti per pubblicizzare le loro attività;
- un'azione più forte da parte dell'UE per far sì che i paesi terzi assolvano ai loro obblighi di riammissione;
- l'adozione di un manuale sul rimpatrio per il monitoraggio della direttiva sui rimpatri<sup>8</sup>;

---

<sup>8</sup> Vd. la 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 sui rimpatri"). Il termine per il recepimento da parte degli Stati membri era fissato al 24 dicembre 2010. *Per l'Italia, vd. la legge 2 agosto 2011, n. 129, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011,*

- modifiche alla base giuridica di Frontex<sup>9</sup> per potenziarne il ruolo nelle operazioni di rimpatrio.

### **Gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne.**

La Commissione ritiene che uno spazio senza frontiere interne e una solida politica di asilo e migrazione possano durare soltanto se l'Unione europea gestisce le sue frontiere esterne nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. Intende pertanto:

- rafforzare il ruolo e le capacità di Frontex;
- proporre nel 2016 una **normativa dell'Unione sulla gestione delle frontiere**, per garantire un livello elevato e uniforme di controllo di tutti gli aspetti e le problematiche connesse alle frontiere esterne dell'Unione;
- sviluppare la cooperazione operativa alle frontiere esterne intensificando il coordinamento a livello UE delle funzioni della guardia costiera;
- contribuire al consolidamento delle capacità dei paesi terzi di gestire le loro frontiere;
- una nuova iniziativa sulle "**frontiere intelligenti**"<sup>10</sup>;
- rafforzare le capacità dei paesi terzi nella gestione delle loro frontiere esterne.

### **Una politica comune europea di asilo forte.**

A giudizio della Commissione tra le azioni prioritarie dell'UE vi dovrà essere quella finalizzata a garantire l'attuazione piena e coerente del sistema europeo comune di asilo<sup>11</sup>.

L'Agenda propone:

- di istituire un **nuovo processo di monitoraggio** per il sistema europeo comune di asilo (CEAS) che esamini l'attuazione e l'applicazione delle norme in materia di asilo e promuova la fiducia reciproca, anche al fine di migliorare le condizioni di accoglienza e le procedure di asilo;
- la definizione di linee guida per la lotta agli abusi sul sistema d'asilo;
- che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) intensifichi la cooperazione pratica con gli Stati membri per affermarsi come referente in grado di fornire **informazioni centralizzate sul paese d'origine** della direttiva procedure<sup>12</sup>;
- di promuovere su base sistematica l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali. Il 27 maggio 2015 la Commissione ha adottato le "Linee guida sull'applicazione delle norme

---

*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".*

<sup>9</sup> Frontex (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea) è stata istituita nel 2004 con il regolamento (CE) n. [2007/2004](#) del Consiglio, del 26 ottobre 2004, modificato dal regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011.

<sup>10</sup> Il pacchetto legislativo "Frontiere intelligenti" era stato presentato dalla Commissione europea il 28 febbraio 2013. Si componeva di: una "proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e uscita dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea" ([COM\(2013\) 95](#)); una "proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per viaggiatori registrati" ([COM\(2013\) 97](#)). Il 3 dicembre 2014, tenuto conto delle numerose questioni sollevate in sede di Consiglio e dal Parlamento europeo, il Commissario per la Migrazione, Affari interni e Cittadinanza, Dimitris Avramopoulos, ha dichiarato che tali proposte sarebbero state sostituite con nuove proposte entro la fine del 2015 o a inizio 2016.

<sup>11</sup> Si ricorda d'altra parte che anche nella Dichiarazione finale adottata dal Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015 veniva sottolineata la necessità di offrire una maggiore protezione ai rifugiati provenienti da zone di conflitto, impegnandosi a un recepimento "rapido e integrale" nonché all'effettiva attuazione del sistema europeo comune di asilo da parte di tutti gli Stati membri partecipanti.

<sup>12</sup> La direttiva [2013/32](#), in via di recepimento in Italia, stabilisce che criterio fondamentale per stabilire la fondatezza della domanda di protezione internazionale è la sicurezza del richiedente nel paese di origine.



del regolamento Eurodac<sup>13</sup> relative all'obbligo di rilevare le impronte digitali" ([SWD\(2015\) 150](#)) in cui viene definito un approccio comune basato sulle buone pratiche al fine di facilitare il rilevamento sistematico delle impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale al momento dell'arrivo. La Commissione prevede che gruppi addetti ai "punti di crisi" dell'EASO, di Frontex e di Europol lavorino sul terreno per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo e valutare chi ha bisogno di protezione;

- l'introduzione di identificativi biometrici attraverso l'Eurodac;
- la valutazione, e un eventuale riesame entro il 2016, del regolamento Dublino<sup>14</sup>.

### **Una nuova politica di migrazione legale.**

La Commissione ritiene che l'Unione europea debba attirare i giusti talenti per essere più competitiva a livello globale in una fase di declino demografico. Le azioni previste dovranno concentrarsi su:

- il riesame della direttiva sulla Carta blu (per l'ingresso e il soggiorno di lavoratori altamente qualificati)<sup>15</sup>. La Commissione intende inoltre vagliare l'ipotesi di sviluppare, insieme agli Stati membri, un "sistema di manifestazione d'interesse", per mettere in contatto potenziali candidati alla migrazione con datori di lavoro dell'UE;
- l'istituzione di una piattaforma di cooperazione fra Stati membri, imprese e sindacati sulla migrazione economica;
- un'azione più forte che colleghi la migrazione alle politiche di sviluppo;
- la ridefinizione delle priorità nell'assegnazione dei fondi per le politiche di integrazione,
- trasferimenti delle risorse più economici, più veloci e più sicuri.

Per riassumere quella che sarà **la roadmap prevista nell'Agenda europea sulla migrazione**, dopo le iniziative già assunte il 27 maggio, la Commissione europea:

entro la fine del 2015

- presenterà una proposta legislativa relativa a un sistema di ricollocazione obbligatorio;
- presenterà un nuovo **pacchetto sulla mobilità dei lavoratori** e avvierà una consultazione pubblica sulla direttiva "Carta blu".

A inizio del 2016, intende:

- presentare una proposta riveduta relativa al pacchetto "frontiere intelligenti";
- effettuare una **valutazione del sistema Dublino**, anche alla luce dell'esperienza maturata con i meccanismi di ricollocazione e reinsediamento;
- avviare un ampio dibattito politico sull'ulteriore sviluppo della cooperazione operativa alle frontiere esterne.

---

*1° giugno 2015*  
*A cura di Viviana Di Felice*

---

<sup>13</sup> Vd. il [regolamento \(UE\) n. 603/2013](#) che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 ("regolamento Eurodac").

<sup>14</sup> Regolamento n. [604/2013](#) 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 (cd. "**regolamento Dublino III**").

<sup>15</sup> Direttiva [2009/50/CE](#) del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.





# Ultimi dossier del Servizio Studi

## XVII LEGISLATURA

<a href="#"><u>225</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.G. n. 178 Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale
<a href="#"><u>226</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1962 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014"
<a href="#"><u>227</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1977 "Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali"
<a href="#"><u>228</u></a>	Schede di lettura	Dossier del Servizio Studi sul disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, recante disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR (testo approvato dalla Camera dei deputati)
<a href="#"><u>229</u></a>	Dossier	RIFORMA COSTITUZIONALE Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura (A.S. n. 1429-B) Schede di lettura
<a href="#"><u>230</u></a>	Testo a fronte	RIFORMA COSTITUZIONALE TESTO A FRONTE tra: Costituzione vigente, testo del Governo, testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, testo approvato dal Senato in prima lettura, testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura
<a href="#"><u>231</u></a>	Dossier	Il Vertice euro del 12 luglio 2015 e l'accordo con la Grecia
<a href="#"><u>232</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1880-A "Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo" Il testo proposto dalla 8ª Commissione permanente
<a href="#"><u>233</u></a>	Dossier	Piano strategico nazionale della portualità e della logistica - Schema di D.P.C.M. n. 188 (Art. 29, co. 1, D.L. 133/2014, conv., con mod., dalla L. 164/2014)
<a href="#"><u>234</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1977 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali" - Sintesi degli emendamenti approvati dalla Commissione. Ed. provvisoria
<a href="#"><u>235</u></a>	Dossier	Atto del Governo n. 201 Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative al decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 006/32/CE
<a href="#"><u>236</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 2085 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza"
<a href="#"><u>237</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1676-A Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di <i>green economy</i> e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".