



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.9.2009  
SEC(2009) 1128 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE  
che accompagna la**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE**

**e la proposta di**

**DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che modifica la decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" e che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio**

**Sintesi della valutazione d'impatto**

{COM(2009) 447 definitivo}

{COM(2009) 456 definitivo}

{SEC(2009) 1127}

## **1. INFORMAZIONI GENERALI**

Il reinsediamento è il trasferimento dei rifugiati che secondo l'UNHCR necessitano di protezione internazionale dal primo paese di asilo (generalmente un paese in via di sviluppo) verso un altro paese nel quale ricevono protezione permanente. Il reinsediamento rappresenta una soluzione per i rifugiati che non possono tornare nel loro paese d'origine né essere integrati in loco nel paese di primo asilo.

Il reinsediamento è il trasferimento di rifugiati dal territorio esterno all'UE verso un suo Stato membro.

I rifugiati nel mondo sono circa 10 milioni, di cui più o meno il 5% necessita di essere reinsediato; in pratica però i rifugiati reinsediati sono solo una piccola parte. Esiste pertanto una discrepanza strutturale tra le esigenze esistenti e la risposta umanitaria.

Dei rifugiati reinsediati ogni anno, solo una parte esigua è trasferita verso l'UE. Dei 65 596 rifugiati partiti per il reinsediamento nel 2008, 4 378 sono stati reinsediati nell'UE. Questo dato è in netto contrasto con il numero dei rifugiati reinsediati negli Stati Uniti e in altri paesi di reinsediamento tradizionali del mondo industrializzato.

## **2. REINSEDIAMENTO NELL'UE: SITUAZIONE ATTUALE (QUADRO DI RIFERIMENTO)**

Attualmente gli Stati membri dell'UE che partecipano ogni anno al reinsediamento sono dieci. La Svezia, la Danimarca, la Finlandia, i Paesi Bassi, il Regno Unito e l'Irlanda dispongono di un programma di reinsediamento già da alcuni anni. Dal 2007 il Portogallo, la Francia, la Romania e la Repubblica ceca hanno deciso di introdurre programmi nazionali di reinsediamento. Questo andamento positivo è riconducibile a diversi fattori: in primo luogo, dal 2007 il Fondo europeo per i rifugiati (FER III) contribuisce notevolmente a finanziare il reinsediamento; inoltre, negli ultimi anni molti progetti e attività gemellate nel settore del reinsediamento sono stati elaborati dagli interessati nei diversi Stati membri. Un terzo elemento positivo è costituito dal forte interesse politico a livello UE, incentrato in particolare sulla necessità di reinsediare nell'UE rifugiati iracheni provenienti dalla Siria e dalla Giordania. Nel 2008 il Consiglio GAI ha adottato conclusioni sul reinsediamento di rifugiati dall'Iraq, in cui si è sottolineato che esso contribuisce al mantenimento della situazione di protezione in Siria e Giordania. In seguito alle conclusioni del Consiglio, quattro Stati membri che fino a poco tempo fa non partecipavano al reinsediamento si sono impegnati a reinsediare rifugiati dall'Iraq (DE, IT, BE, LU).

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA), che dovrebbe diventare operativo nel 2010, coadiuverà gli Stati membri e gli altri interessati a livello di cooperazione pratica, compreso il reinsediamento.

## **3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

L'attuale situazione in generale è positiva e sta evolvendo progressivamente, in particolare in vista della creazione dell'UESA. Sussistono tuttavia numerose lacune e ostacoli strutturali consistenti.

Il problema principale è costituito dall'attuale basso livello di solidarietà da parte dell'UE nei confronti dei paesi terzi nell'accogliere i rifugiati. Il loro numero è troppo limitato se si considera l'entità delle esigenze di reinsediamento a livello mondiale. Un secondo problema è rappresentato dal fatto che sono troppo pochi gli Stati membri che partecipano al reinsediamento. Ad oggi solo 10 di essi (Svezia, Finlandia, Danimarca, Regno Unito, Irlanda,

Paesi Bassi, Portogallo, Francia, Romania e Repubblica ceca) reinsediano rifugiati su base annua. Il ruolo internazionale dell'UE nel settore del reinsediamento non è sufficiente e ciò si ripercuote negativamente sulle ambizioni dell'UE, che vorrebbe svolgere un ruolo cruciale nelle questioni umanitarie globali, e sulla sua influenza nei forum internazionali.

Vi è uno scarso coordinamento tra gli Stati membri che effettuano il reinsediamento per quanto riguarda le priorità in questo settore, quali ad esempio le cittadinanze e i gruppi specifici reinsediati. Tali priorità sono normalmente fissate dagli Stati membri a livello nazionale, in stretto contatto bilaterale con l'UNHCR, senza previa discussione e adozione di decisioni a livello UE. Ciò comporta inoltre l'assenza di impiego strategico del reinsediamento quale strumento di politica esterna dell'UE. Il reinsediamento non ha soltanto fini umanitari nei confronti di coloro che vengono effettivamente reinsediati, ma solleva il paese terzo in questione dall'onere di ospitare un gran numero di rifugiati. Il reinsediamento assume così un ruolo importante più in generale quale componente delle politiche esterne di asilo dell'UE e della sua politica esterna *tout court*. L'impatto del reinsediamento in termini strategici sarebbe più ampio se si definissero a livello UE le priorità relative alle cittadinanze e alle categorie specifiche delle persone da reinsediare. L'attuale quadro finanziario comporta dei limiti. Il FER III prevede un'assistenza finanziaria supplementare agli Stati membri che reinsediano categorie specifiche di rifugiati, ma questi criteri sono considerati eccessivamente rigidi.

Il terzo ordine di problemi afferenti alla situazione attuale riguarda la mancanza di cooperazione pratica strutturata tra gli Stati membri nel settore del reinsediamento. Ad oggi, lo scambio d'informazioni e il coordinamento delle attività relative al reinsediamento sono carenti, il che influisce negativamente sulla qualità dello stesso. Altra conseguenza è la mancanza di economie di scala. Il reinsediamento comporta notevoli attività logistiche preparatorie, ad esempio missioni di selezione e orientamento, controlli medici e di sicurezza, accordi per viaggi e visti, e programmi di accoglienza e integrazione. Alcune di queste attività potrebbero eventualmente essere effettuate dagli Stati membri congiuntamente o in stretta collaborazione.

#### **4. SUSSIDIARIETÀ**

- Il coinvolgimento della Comunità nel settore dell'asilo si basa sull'esigenza di solidarietà tra gli Stati membri di fronte a una sfida che, in un'UE senza frontiere interne, non può essere affrontata in maniera efficace dai singoli paesi.
- Alcune recenti valutazioni d'impatto hanno già esaminato la necessità di un intervento nell'ambito del regime comune europeo in materia di asilo.
- Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo hanno ripetutamente sollecitato lo sviluppo di tale regime comune e della sua dimensione esterna.

#### **5. OBIETTIVI**

##### Obiettivi politici generali:

- (a) promuovere la protezione internazionale dei rifugiati tramite il reinsediamento;
- (b) aumentare l'impatto e gli sforzi umanitari dell'UE per mezzo di una maggiore partecipazione comune al reinsediamento;

##### Obiettivi specifici:

- (c) garantire una maggiore solidarietà dell'UE nei confronti dei paesi terzi nell'accogliere i rifugiati;
- (d) assicurare che più Stati membri partecipino al reinsediamento;
- (e) garantire che gli sforzi di reinsediamento nell'UE vengano meglio indirizzati, e che si rivolgano in maniera permanente alle persone o ai gruppi di persone (in particolare le persone vulnerabili, compresi i minori, o le persone provenienti da determinate aree geografiche) le cui esigenze di protezione sono più pressanti;
- (f) migliorare l'uso strategico del reinsediamento a livello UE;
- (g) corroborare il ruolo internazionale dell'UE in generale e, per quanto riguarda il reinsediamento in particolare, sviluppandolo affinché diventi una componente integrante e coerente delle politiche esterne dell'UE;
- (h) migliorare, mediante la cooperazione, la qualità delle procedure di reinsediamento nell'UE;
- (i) ridurre, mediante la cooperazione, gli oneri economici e finanziari del reinsediamento nell'UE;
- (j) attenuare le differenze tra gli Stati membri quanto ai livelli di protezione e aumentare l'efficienza agendo sulla convergenza dei criteri di reinsediamento.

## **6. OPZIONI STRATEGICHE**

Sulla base dell'analisi del problema sono state individuate tre componenti principali delle politiche di reinsediamento a livello UE: la cooperazione pratica, politica e finanziaria, che costituiscono il punto di partenza per elaborare le opzioni politiche.

### **6.1. Prima opzione: mantenimento dello status quo**

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo fornirà un quadro per la realizzazione di attività di cooperazione pratica nel settore dell'asilo, comprese le attività relative al reinsediamento. La gamma di attività di cooperazione pratica che l'UESA potrebbe sviluppare nell'ambito del reinsediamento è ampia e comprende l'individuazione di migliori pratiche, formazioni, accordi di gemellaggio rivolti agli Stati membri che non partecipano ancora al reinsediamento e l'organizzazione di attività e operazioni comuni a livello degli attuali paesi di reinsediamento.

Mantenendo invariato lo status quo non si svilupperanno ulteriormente le componenti politica e finanziaria.

### **6.2. Seconda opzione: opzione a incisività media (processo dinamico)**

Anche questa opzione prevede che la cooperazione pratica sia sviluppata dall'UESA. La differenza tra la cooperazione pratica secondo questa opzione e la precedente riguarda in primo luogo il nesso tra attività di cooperazione pratica e lo sviluppo ulteriore della componente finanziaria e politica. Si presume che la componente della cooperazione pratica sarà stimolata e rafforzata grazie allo sviluppo delle altre due componenti.

La presente opzione prevede di sviluppare la successiva cooperazione politica strutturata mediante l'istituzione di un quadro politico e di sostenerla ricorrendo alla componente finanziaria.

Si prevede la creazione di un quadro politico che fissi le priorità politiche e strategiche nel settore del reinsediamento. Tutte le parti interessate pertinenti (esperti degli Stati membri,

Commissione, UNHCR, ONG) saranno chiamate a parteciparvi. Le attività saranno le seguenti:

1. fissare priorità annuali comuni UE per il reinsediamento, tenendo conto della cittadinanza e delle categorie specifiche di rifugiati da reinsediare. Ciò consentirà di rispondere in maniera efficace e flessibile alle nuove esigenze che emergeranno.
2. Gli Stati membri riceverebbero assistenza finanziaria supplementare ai sensi dell'articolo 13 del FER III qualora procedessero al reinsediamento conformemente a tali priorità annuali comuni. Occorrerebbe comunque sottolineare che gli Stati membri rimarranno liberi di effettuare il reinsediamento di altre categorie di rifugiati.
3. Garantire un approccio integrato tra il reinsediamento, le politiche esterne di asilo e le politiche esterne dell'UE nel loro complesso.
4. Nel contesto di questo quadro politico il reinsediamento sarà discusso anche a livello più generale. La creazione di un quadro politico consentirà all'UESA di indirizzare meglio le attività di cooperazione pratica.

Agli Stati membri sarà fornita assistenza finanziaria supplementare per il reinsediamento di rifugiati che rientrano nelle priorità UE concordate ogni anno, ciò che rende necessario modificare il FER. Non è prevista alcuna ripartizione strutturale di fondi ai sensi del FER, che avrebbe conseguenze sul finanziamento di altre attività nel settore dell'asilo.

**La seconda opzione si articola in due sub-opzioni.** La differenza tra queste sub-opzioni riguarda solo il meccanismo previsto per il quadro politico. La sub-opzione 2A prevede l'istituzione di un nuovo comitato sul reinsediamento secondo le regole della comitatologia; la sub-opzione 2B prevede l'impiego delle strutture esistenti.

### **6.3. Terza opzione: opzione a incisività massima**

Questa opzione prevede l'istituzione di un programma di reinsediamento perfettamente sviluppato in tutta l'UE. Il reinsediamento sarebbe effettuato congiuntamente per quanto attiene alla fissazione delle priorità ma anche in termini di attuazione. Un programma comune di reinsediamento UE completo potrebbe essere costituito dagli elementi seguenti:

- (1) Tutti gli Stati membri parteciperebbero al regime rendendo disponibile un determinato numero di posti. Il numero totale di posti di reinsediamento disponibili all'interno dell'UE sarebbe fissato e raggiunto a livello UE. A questo livello si adotterebbero decisioni sulle priorità ai fini del reinsediamento e si garantirebbe inoltre che il reinsediamento sia integrato nelle politiche esterne di asilo e nelle politiche esterne dell'UE nel loro complesso.
- (2) Gli Stati membri effettuerebbero il reinsediamento esclusivamente nel contesto di detto programma comune. Si procederebbe inoltre alla piena armonizzazione dei criteri di reinsediamento e dello status da attribuire ai rifugiati reinsediati in seguito al loro arrivo.
- (3) Il processo di selezione per il reinsediamento sarebbe totalmente centralizzato a livello UE. Tutte le operazioni di preparazione alla partenza sarebbero effettuate congiuntamente. Quanto all'organizzazione, l'UESA avrebbe molto probabilmente un ruolo direttivo, che richiederebbe un incremento delle sue capacità nel settore del reinsediamento.
- (4) Occorrerebbe rivedere in toto la componente finanziaria.

## **7. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI**

Per la valutazione dei diversi impatti si rimanda alla tabella di pag. 5.

1. La linea di base si sta muovendo, in particolare a causa dell'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) attesa per il 2010. Al fine di quantificare gli impatti previsti della creazione dell'UESA, è stata effettuata una distinzione tra la linea di base statica (situazione nella primavera del 2009) e la linea di base dinamica (situazione prevista dopo la creazione dell'UESA in assenza di ulteriori interventi dell'UE).

2. Poiché si ritiene che le opzioni 2A e 2B producano gli stessi esiti, la valutazione dell'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi e la valutazione delle conseguenze sono effettuate congiuntamente per entrambe le opzioni. Tuttavia, ciò che distingue la sub-opzione 2A dalla 2B è la valutazione della realizzabilità politica e della proporzionalità.

## **8. LE OPZIONI A CONFRONTO**

### **Impatto quantificato delle opzioni 1, 2 e 3**

- L'efficacia delle opzioni nel raggiungere l'obiettivo principale (assicurare una maggiore solidarietà dell'UE nei confronti dei paesi terzi nell'accogliere i rifugiati) è valutata come segue: opzione 1: aumento del 5% – opzione 2: aumento del 15% – opzione 3: aumento del 10%;
- il primo impatto (oneri finanziari diretti collegati al reinsediamento) delle opzioni è valutato come segue: opzione 1: aumento di EUR 3 825 000 – opzione 2: aumento di EUR 11 475 000 – opzione 3: aumento di EUR 7 650 000.
- il secondo impatto (oneri finanziari diretti/effetto delle economie di scala) delle opzioni è valutato come segue: opzione 1: diminuzione di EUR 803 350 – opzione 2: diminuzione di EUR 1 759 000 – opzione 3: diminuzione di EUR 2 524 500.

### **Valutazione generale:**

1. Le opzioni 2 e 3 danno risultati migliori rispetto all'opzione 1. L'opzione 3 incontra due obiezioni principali: minore efficacia nel raggiungere l'obiettivo fondamentale e minore realizzabilità politica e proporzionalità.

2. La maggioranza degli Stati membri è favorevole a un approccio progressivo e incentrato su una più stretta collaborazione che avvicini i nuovi Stati membri al reinsediamento, e non tanto sull'armonizzazione dei relativi criteri. Le posizioni degli Stati membri sono inamovibili in particolare per quanto attiene alla natura volontaria della partecipazione al regime. Anche in presenza di un sostegno sufficiente all'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE completo, si dubita che tutti gli Stati membri siano sufficientemente preparati ad attuare il reinsediamento nella situazione attuale. È dubbio se al momento presente l'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE completo sia necessario e proporzionato per raggiungere gli obiettivi prefissati.

- Dal confronto tra le opzioni 1 e 2, quest'ultima risulta chiaramente preferibile.
- La sub-opzione 2B è preferita per motivi di realizzabilità politica e di proporzionalità. La maggioranza degli Stati membri mostra una spiccata preferenza per lo sviluppo dei meccanismi di consultazione e decisione esistenti. La situazione politica attuale è positiva rispetto al reinsediamento ma è sfavorevole alla creazione di nuove strutture formali, a causa dell'onere burocratico che quest'operazione potrebbe comportare e il timore che la libertà degli Stati membri nel decidere essi stessi in merito alle priorità possa essere

limitata. Nell'ottica della proporzionalità si ritiene preferibile l'impiego delle strutture esistenti, se altrettanto efficace nel raggiungere gli obiettivi e se si ritiene che produca lo stesso impatto.

- La sub-opzione 2B viene pertanto preferita.

## **9. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

Entro tre anni dall'introduzione del programma comune di reinsediamento UE la Commissione effettuerà una valutazione che descriverà i progressi compiuti quanto alla cooperazione politica, alla componente finanziaria e alla cooperazione pratica.

Sono stati individuati otto indicatori quantificabili inerenti ai diversi aspetti dell'opzione e agli obiettivi (cooperazione politica, finanziaria e pratica).

| <b>Gli impatti delle opzioni a confronto</b> |   |                  |                    |                  |                  |
|--|---|------------------|--------------------|------------------|------------------|
|  |   | <b>Opzione 1</b> |                    | <b>Opzione 2</b> | <b>Opzione 3</b> |
| <b>Obiettivi</b>                             |   | <b>attuale</b>   | <b>progressivo</b> | <b>dinamico</b>  | <b>massimo</b>   |
| 1  | garantire una maggiore solidarietà dell'UE nei confronti dei paesi terzi nell'accogliere i rifugiati  | 0                | Medio basso        | Medio alto       | Medio            |
| 2  | assicurare che più Stati membri partecipino al reinsediamento   | 0                | Medio basso        | Medio alto       | Alto             |
| 3  | garantire che gli sforzi di reinsediamento siano meglio indirizzati, e che si rivolgano in maniera permanente a chi ha esigenze più pressanti (ad esempio minori, rifugiati provenienti da determinate regioni) | 0                | Medio basso        | Alto             | Alto             |
| 4  | migliorare l'uso strategico del reinsediamento a livello UE   | 0                | Basso              | Medio            | Medio            |
| 5  | corroborare il ruolo internazionale dell'UE nel settore del reinsediamento, sviluppandolo affinché diventi una componente integrante e coerente delle politiche esterne dell'UE                                 | 0                | Basso              | Medio            | Medio            |
| 6  | migliorare, mediante la cooperazione, la qualità delle procedure di reinsediamento nell'UE  | 0                | Medio basso        | Medio alto       | Alto             |
| 7  | ridurre, mediante la cooperazione, gli oneri economici e finanziari pro capite del reinsediamento nell'UE   | 0                | Medio basso        | Medio alto       | Alto             |
| 8  | attenuare le differenze tra gli Stati membri quanto ai livelli di protezione e aumentare l'efficienza agendo sulla convergenza dei criteri di reinsediamento  | 0                | Basso              | Medio            | Alto             |
| <b>Impatto</b>                               |   |                  |                    |                  |                  |
| 1  | Oneri finanziari diretti collegati al reinsediamento (selezione, accoglienza,   | 0                | Aumento            | Aumento medio    | Medio            |



|  |  |   |                   |                   |               |                           |
|--|--|---|-------------------|-------------------|---------------|---------------------------|
|  | integrazione)  |   | lieve             | alto              |               |                           |
| 2  | Oneri finanziari diretti pro capite collegati al reinsediamento (selezione, accoglienza, integrazione)                       | 0 | Diminuzione lieve | Diminuzione media |               | Diminuzione significativa |
| 3  | Oneri sociali ed economici relativi all'integrazione dei rifugiati reinsediati, in senso lato (spesa complessiva)            | 0 | Aumento lieve     | Medio alto        |               | Medio                     |
| 4  | Oneri sociali ed economici relativi all'integrazione dei rifugiati reinsediati, in senso lato (spesa complessiva pro capite) | 0 | Basso             | Basso             |               | Basso                     |
| 5  | Impatto del reinsediamento su paesi terzi, categorie specifiche e relazioni esterne dell'UE                                  | 0 | Basso             | Medio             |               | Medio                     |
| 6  | Maggiore uguaglianza nel fornire protezione ai rifugiati   | 0 | Basso             | Medio             |               | Alto                      |
| 7  | Impatto sui diritti fondamentali   | 0 | Basso             | Medio alto        |               | Medio                     |
| <b>Realizzabilità politica e proporzionalità</b> |  |   |                   | <b>2 A</b>        | <b>2 B</b>    |                           |
| 1  | Sostegno di questa opzione da parte degli interessati  | 0 | Medio             | Medio basso       | Medio alto    | Basso                     |
| 2  | Proporzionalità  | 0 | Alcuni timori     | Alcuni timori     | Scarsi timori | Numerosi timori           |