



NOTA N. 72

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UN QUADRO DELL'UNIONE PER IL REINSEDIAMENTO E MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) N. 516/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO [COM\(2016\)468](#)

NUMERO PROCEDURA	2016/0225 (COD)
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	13/07/2016
DATA DI TRASMISSIONE	02/09/2016
SCADENZA OTTO SETTIMANE	31/10/2016
ASSEGNATO IL	07/09/2016
COMM.NE DI MERITO	1 ^a Parere motivato entro 12/10/2016
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a Oss.ni e proposte entro 05/10/2016
OGGETTO	La proposta intende stabilire un quadro dell'Unione per il reinsediamento, al fine di istituire un approccio collettivo e armonizzato con una procedura unificata, sulla base delle iniziative esistenti in materia di reinsediamento e di ammissione umanitaria.
BASE GIURIDICA	Art. 78, par. 2, lettere d) e g), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al 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, fra l'altro, procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria nonché il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	La Commissione dichiara la proposta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto l'armonizzazione delle prassi di reinsediamento degli Stati membri non può essere realizzata in misura sufficiente dagli Stati membri e può essere conseguita meglio a livello di Unione. Quest'ultima può quindi intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del

Trattato sull'Unione europea (TUE).

La Commissione afferma che l'azione proposta non va al di là di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi prefissi, in ottemperanza al principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5 del TUE. Specifica inoltre che "il contenuto si basa sull'esperienza maturata con le precedenti iniziative di reinsediamento nel quadro dell'UE e sulle prassi attuali degli Stati membri, in particolare le procedure operative standard per l'attuazione del programma di reinsediamento con la Turchia previsto nella dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016".

ANNOTAZIONI:

*Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta di regolamento è stata **segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale***

CONTESTO DELLA PROPOSTA

Motivazione e obiettivi della proposta

La proposta in oggetto fa seguito a quanto preannunciato nell'**Agenda europea sulla migrazione** ([COM\(2015\)240](#)), adottata dalla Commissione il 13 maggio 2015, per far fronte alle sfide immediate e a lungo termine per una gestione efficace e globale dei flussi migratori; nella relazione introduttiva alla proposta la Commissione evidenzia, infatti, che l'Unione sta elaborando "una politica migratoria integrata, sostenibile e olistica, basata sulla solidarietà e sull'equa ripartizione delle responsabilità, che possa funzionare efficacemente sia nei periodi di calma che in tempi di crisi"¹.

Secondo i dati forniti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), le **persone nel mondo bisognose di reinsediamento saranno oltre 1,19 milioni nel 2017**, a fronte delle 80.000 circa reinsediate nel 2015. Negli ultimi anni l'UNHCR ha sollecitato l'Unione e i suoi Stati membri a impegnarsi di più ad accogliere rifugiati tramite programmi di reinsediamento sostenibili, fra l'altro appoggiando la campagna avviata nel 2012 dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e cinque organizzazioni non governative attive nel settore della protezione dei rifugiati², **per reinsediare 20.000 persone all'anno entro il 2020**.

Nella comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, "**Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa**" ([COM\(2016\)197](#)), del 6 aprile 2016, la Commissione ha ribadito la necessità di definire un sistema più strutturato, armonizzato e permanente di reinsediamento nell'Unione, sulla base delle esperienze compiute (nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati³ e del Fondo Asilo, migrazione e integrazione⁴, sono stati concordati

¹ Per approfondimenti sullo stato di attuazione dell'Agenda migratoria europea e sulle iniziative finora intraprese dalla Commissione europea si rimanda al [Dossier n. 370](#) "La politica migratoria dell'Unione europea (aggiornamento al 15 settembre 2016)", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

² Amnesty International, CCME, ECRE, ICMC e Save me.

³ [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.

⁴ [Regolamento \(UE\) n. 516/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

vari aspetti del reinsediamento per offrire incentivi finanziari mirati e alle priorità comuni individuate si è aggiunta la collaborazione pratica fra gli Stati membri).

Obiettivo della presente proposta è dunque quello di stabilire un **quadro dell'Unione per il reinsediamento, con una procedura unificata**.

La proposta ha inoltre le seguenti finalità specifiche:

- elaborare un approccio comune per l'arrivo sicuro e legale nell'Unione dei cittadini di paesi terzi bisognosi di protezione internazionale;
- ridurre la pressione degli arrivi spontanei sui sistemi di asilo degli Stati membri;
- condividere le responsabilità in materia di protezione con paesi verso i quali o all'interno dei quali è stato sfollato un gran numero di persone bisognose di protezione internazionale;
- fornire un contributo comune dell'Unione agli sforzi globali di reinsediamento.

Coerenza con la normativa dell'Unione europea

La proposta va ad aggiungersi ad altre iniziative per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria già intraprese a livello di Unione europea:

- l'accordo raggiunto dagli Stati membri in sede di Consiglio Giustizia e affari interni (GAI), il 20 luglio 2015, in merito al **reinsediamento di 22.504 persone in evidente bisogno di protezione internazionale** attraverso programmi multilaterali e nazionali, insieme agli Stati associati, sulla base della raccomandazione della Commissione relativa a un programma di reinsediamento europeo (che prevedeva il reinsediamento di 20.000 persone);
- la **dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016**, la quale prevede che, per ogni siriano rinviato in Turchia dalle isole greche, un altro siriano venga reinsediato dalla Turchia nell'UE⁵;
- la **proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione (UE) 2015/1601** del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, presentata dalla Commissione il 21 marzo 2016 ([COM\(2016\)171](#)). La proposta intende consentire agli Stati membri di sottrarre dal numero di richiedenti ricollocati a loro assegnato il numero di cittadini siriani presenti in Turchia ammessi nel loro territorio mediante reinsediamento, ammissione umanitaria o altri percorsi legali, utilizzando i 54.000 posti inizialmente previsti per la ricollocazione⁶;
- il **sistema europeo comune di asilo**, ora in fase di revisione con un primo pacchetto di proposte legislative presentato il 4 maggio 2016, comprendente le proposte di rifusione del regolamento Dublino III ([COM\(2016\)270](#))⁷ e del regolamento Eurodac ([COM\(2016\)272](#))⁸ nonché la proposta di istituzione di un'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ([COM\(2016\)271](#))⁹, e con un secondo pacchetto di proposte legislative presentato il 13 luglio 2016, che comprende la riforma delle direttive procedure ([COM\(2016\)467](#)), accoglienza ([COM\(2016\)465](#)) e qualifiche ([COM\(2016\)466](#)).

La Commissione evidenzia che, per garantire la compatibilità con l'*acquis* in materia di asilo, è opportuno accordare la protezione internazionale alle persone scelte per il reinsediamento e pertanto alle persone reinsediate "dovranno applicarsi le disposizioni sul contenuto della protezione internazionale previste dall'*acquis* sull'asilo non appena si trovino sul territorio degli Stati membri". Per quanto concerne le nuove proposte:

⁵ Per approfondimenti, vedi la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 47](#), "La Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁶ Sulla proposta il Parlamento europeo si è espresso con [risoluzione](#) legislativa il 15 settembre 2016.

⁷ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 65](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁸ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 67](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁹ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 63](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

- ✓ il meccanismo di equità istituito con la proposta di riforma del regolamento Dublino III dovrà includere nel calcolo il numero di persone bisognose di protezione internazionale effettivamente reinsediate dagli Stati membri;
- ✓ la proposta di riforma del regolamento Eurodac dovrebbe consentire agli Stati membri di inserire i dati sulle persone reinsediate nel sistema Eurodac, dove saranno considerate alla stregua di richiedenti protezione internazionale anche se non avranno presentato domanda di protezione internazionale negli Stati membri;
- ✓ la futura Agenzia dell'Unione europea per l'asilo parteciperà all'attuazione del quadro per il reinsediamento e gli Stati membri potranno chiederne l'assistenza per coordinare la cooperazione tecnica e per agevolare la condivisione di infrastrutture;
- quella che la Commissione definisce un'integrazione "precoce, effettiva ed efficace" delle persone reinsediate, fondamentale per il successo o il fallimento del reinsediamento. Il **Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi** ([COM\(2016\)377](#)), presentato il 7 giugno 2016, prevede fra l'altro misure precedenti la partenza/l'arrivo, destinate sia a coloro che provengono da un paese terzo, sia alla società di accoglienza;
- la [direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al **diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri**;
- la mobilitazione di politiche e strumenti diversi per potenziare la cooperazione diplomatica, tecnica e finanziaria dell'Unione con i paesi terzi nella gestione della migrazione. In particolare, la comunicazione della Commissione sulla creazione di un **nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi** nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione ([COM\(2016\)385](#)) ha annunciato che verranno instaurati partenariati con i principali paesi di origine e di transito "tramite un impegno coerente e modulato in base al quale l'UE e gli Stati membri agiscano in modo coordinato". Tale quadro mira, fra l'altro, ad aumentare il sostegno a favore delle persone bisognose di protezione nei rispettivi paesi di origine e di transito e a creare reali prospettive di reinsediamento nell'Unione.

CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI

La Commissione riferisce che, in occasione del sesto Forum su reinsediamento e ricollocazione del 6 aprile 2016, sono state svolte consultazioni con gli Stati membri e gli Stati associati, con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). I principali risultati sono stati i seguenti:

- tutte le parti hanno convenuto sulla necessità di accrescere gli sforzi per offrire percorsi sicuri e legali alla protezione internazionale nell'Unione che soppiantino i viaggi pericolosi e irregolari;
- divergenze sono emerse in merito alla creazione o meno di un quadro giuridicamente vincolante per il reinsediamento (alcuni propendevano per la partecipazione di tutti gli Stati membri, sulla base di un unico impegno di reinsediamento da parte dell'Unione, e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati, mentre altri erano a favore di "impegni volontari");
- alcuni portatori di interessi hanno sottolineato la possibilità di riprendere vari elementi delle procedure operative standard per l'attuazione del programma di reinsediamento con la Turchia, previsto nella dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, in un approccio comune dell'Unione al reinsediamento;
- alcuni Stati membri si sono detti favorevoli alla possibilità di condividere infrastrutture e organizzare missioni congiunte per ridurre i costi, ma la maggior parte si è dimostrata contraria a fissare modalità comuni;

- molti portatori di interessi hanno sottolineato il ruolo particolare dell'UNHCR ed è stata inoltre sostenuta la possibilità che altri attori, quali l'EASO e l'OIM, svolgano una funzione importante;
- tutti gli Stati membri hanno sottolineato l'importanza di un finanziamento degli sforzi di reinsediamento da parte dell'Unione.

SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

La proposta in esame intende istituire un **quadro dell'Unione per il reinsediamento**, finalizzato ad ammettere cittadini di paesi terzi o apolidi nel territorio degli Stati membri per accordare loro protezione internazionale.

Gli obiettivi specifici del quadro sono elencati all'art. 3: provvedere affinché cittadini di paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale arrivino nel territorio degli Stati membri in modo legale e sicuro; contribuire a ridurre il rischio di un afflusso irregolare su larga scala di cittadini di paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale nel territorio degli Stati membri; contribuire a iniziative internazionali di reinsediamento.

Ai fini della proposta di regolamento, si definisce **reinsediamento** "l'ammissione di cittadini di paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale da un paese terzo, verso il quale o all'interno del quale sono stati sfollati, nel territorio degli Stati membri, allo scopo di accordare loro protezione internazionale" (art. 2).

Elementi essenziali del quadro sono:

- l'istituzione di norme comuni dell'Unione sull'ammissione di cittadini di paesi terzi tramite il reinsediamento, comprese le norme sui criteri di ammissibilità e i motivi di esclusione;
- le procedure standard che regolano tutte le fasi del processo di reinsediamento;
- lo status da accordare alle persone reinsediate;
- le procedure decisionali per garantire condizioni uniformi di attuazione del quadro;
- il sostegno finanziario agli sforzi di reinsediamento degli Stati membri.

La sua attuazione avverrà attraverso l'elaborazione di piani annuali di reinsediamento dell'Unione, tramite atti di esecuzione del Consiglio, e l'adozione di programmi mirati di reinsediamento dell'Unione, tramite atti di esecuzione della Commissione.

Più nel dettaglio, le principali disposizioni della proposta sono le seguenti:

Regioni o Paesi terzi da cui deve avvenire il reinsediamento (art. 4).

Negli atti di esecuzione che stabiliscono i programmi mirati di reinsediamento dell'Unione e i piani annuali di reinsediamento dell'Unione, la Commissione e il Consiglio, nel determinare le regioni o i paesi terzi dai quali deve avvenire il reinsediamento, dovranno tenere conto di una serie di fattori che indichino: il numero di persone bisognose di protezione internazionale sfollate verso un paese terzo o all'interno di un paese terzo e gli eventuali movimenti successivi di tali persone verso il territorio degli Stati membri; la complementarità con l'assistenza finanziaria e tecnica fornita ai paesi terzi verso i quali o nei quali sono state sfollate le persone bisognose di protezione internazionale; le relazioni generali dell'Unione con il paese terzo o i paesi terzi da cui avviene il reinsediamento e con i paesi terzi in generale; l'effettiva cooperazione di un paese terzo con l'Unione nel settore della migrazione e dell'asilo; la portata e il contenuto degli impegni di reinsediamento assunti dai paesi terzi.

Persone da reinsediare.

La proposta stabilisce i criteri di ammissibilità e i motivi di esclusione ai fini del reinsediamento¹⁰.

– Criteri di ammissibilità (art. 5).

Saranno ammissibili al reinsediamento nell'ambito dei programmi mirati di reinsediamento dell'Unione:

1. i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che sono stati sfollati non solo verso un altro paese, ma anche all'interno del loro paese, per il timore fondato di essere perseguitati per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale o perché sussistono fondati motivi di ritenere che correrebbero un rischio effettivo di subire un danno grave;
2. le persone che rientrano in almeno una delle seguenti categorie di vulnerabilità: donne e ragazze a rischio, bambini e adolescenti a rischio, compresi minori non accompagnati, persone sopravvissute a violenze e/o torture, persone bisognose di protezione legale e/o fisica, persone con esigenze mediche o disabilità, persone vulnerabili dal punto di vista socioeconomico;
3. le persone che hanno legami familiari con cittadini di paesi terzi o apolidi o cittadini dell'Unione regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, o che siano dipendenti da loro¹¹;
4. i cittadini di paesi terzi o apolidi che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D della [Convenzione](#) di Ginevra del 1951, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR¹²;
5. i cittadini di paesi terzi o apolidi che non sono stati riconosciuti dalle autorità competenti del paese nel quale si trovano o hanno stabilito la loro residenza in quanto titolari dei diritti e degli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del paese stesso o di diritti e obblighi equivalenti.

– Motivi di esclusione (art. 6).

Gli Stati membri non dovranno reinsediare cittadini di paesi terzi o apolidi che non soddisfano i criteri di ammissibilità o che rientrano nel campo di applicazione di un motivo di esclusione obbligatoria.

Saranno esclusi dai programmi mirati di riammissione:

1. le persone per le quali sussistono fondati motivi per ritenere che: abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità ai sensi degli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a tali crimini; abbiano commesso un reato grave; si siano resi colpevoli di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite (quali stabiliti nel preambolo e negli artt. 1 e 2 della [Carta](#) delle Nazioni Unite);

¹⁰ La Commissione specifica che la proposta "non crea alcun diritto ad essere ammessi nel territorio degli Stati membri per ottenere protezione internazionale".

¹¹ L'inclusione delle persone con vulnerabilità socioeconomiche e di quelle con legami familiari amplia le classiche categorie di reinsediamento normalmente applicate su segnalazione dell'UNHCR e segue l'approccio concordato nell'ambito delle procedure operative standard per l'applicazione del programma di reinsediamento con la Turchia.

¹² Art. 1, par. D - "La presente Convenzione non è applicabile alle persone che fruiscono attualmente della protezione o dell'assistenza di un'organizzazione o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati. Se tale protezione o tale assistenza cessa per un motivo qualsiasi senza che la sorte di queste persone sia stata definitivamente regolata conformemente alle risoluzioni prese in merito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, esse fruiscono di tutti i diritti derivanti dalla presente Convenzione".

2. le persone per le quali sussistano ragionevoli motivi per ritenere che rappresentino un pericolo per la comunità, l'ordine pubblico, la sicurezza, la sanità pubblica o le relazioni internazionali dello Stato membro che esamina il fascicolo di reinsediamento;
3. le persone per le quali è stata effettuata una segnalazione nel sistema d'informazione Schengen ai fini del rifiuto di ingresso;
4. le persone che sono entrate irregolarmente, hanno soggiornato irregolarmente o hanno tentato di entrare irregolarmente nel territorio degli Stati membri nei cinque anni precedenti il reinsediamento;
5. le persone che sono già state reinsediate da un altro Stato membro sulla base di un programma mirato di reinsediamento dell'Unione o in esecuzione di iniziative di reinsediamento dell'Unione già esistenti¹³;
6. le persone che uno Stato membro ha rifiutato di reinsediare negli ultimi cinque anni.

La Commissione evidenzia che i motivi di esclusione obbligatoria rispecchiano i motivi di esclusione previsti dal regolamento qualifiche¹⁴ e i motivi di respingimento alla frontiera secondo la normativa vigente¹⁵.

Procedure standard di reinsediamento (artt. 10 e 11).

Per attuare un programma mirato di reinsediamento dell'Unione, la proposta prevede due tipi di procedure standard.

La **procedura ordinaria**, che secondo la Commissione riflette gli standard e le prassi di reinsediamento normalmente seguiti dagli Stati membri, si basa sull'identificazione dei cittadini di paesi terzi o apolidi e su di una valutazione se questi rientrano o meno nel campo di applicazione del programma mirato di reinsediamento (tale valutazione dovrà effettuarsi su prove documentali, comprese eventuali informazioni dell'UNHCR, del fatto che ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi sia attribuibile la qualifica di rifugiato, o sulla base di un colloquio personale, o di una combinazione dei due fattori). Se gli Stati membri prenderanno una decisione positiva sul reinsediamento, al cittadino di paese terzo e all'apolide reinsediato verrà accordato lo status di rifugiato (di preferenza) o di protezione sussidiaria. La procedura dovrà svolgersi nel più breve tempo possibile e comunque entro otto mesi dal momento in cui gli Stati membri registrano i cittadini di paesi terzi e gli apolidi. Tale periodo potrà essere prorogato di quattro mesi, qualora il caso comporti questioni complesse in fatto o in diritto.

La procedura è la seguente:

1. gli Stati membri **identificano** le persone per le quali intendono avviare la procedura di reinsediamento, su **segnalazione** dell'UNHCR o eventualmente dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo o di organismi internazionali competenti, oppure autonomamente, senza alcuna segnalazione;
2. dopo aver **registrato** i cittadini di paesi terzi e gli apolidi per i quali intendono avviare la procedura di reinsediamento, gli Stati membri **valutano** se tali persone rispettano i criteri di ammissibilità;
3. in caso di **decisione positiva**, gli Stati membri accorderanno alle persone da reinsediare lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria;

¹³ Ossia le persone che sono già state reinsediate da un altro Stato membro in applicazione della presente proposta, delle conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio il 20 luglio 2015, della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, della raccomandazione [C\(2015\)9490](#) della Commissione del 15 dicembre 2015, o di un programma nazionale di reinsediamento.

¹⁴ Vd. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 e recante modifica della [direttiva 2003/109/CE](#), del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo ([COM\(2016\)466](#)).

¹⁵ Vd il [regolamento \(CE\) n. 562/2006](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

4. gli Stati membri adotteranno inoltre tutte le disposizioni necessarie per la partenza dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi e, "per agevolare un'integrazione rapida, efficace ed effettiva nella società di accoglienza", offriranno un programma di orientamento precedente la partenza.

La Commissione specifica che il reinsediamento dovrebbe essere la via preferenziale per la protezione internazionale nel territorio degli Stati membri e non dovrebbe sovrapporsi a una procedura di asilo¹⁶.

Poteri delegati di modifica delle procedure standard: con atti delegati, secondo la procedura di cui all'art. 14, la Commissione avrà facoltà di aggiungere alla procedura elementi non essenziali, se ritenuto necessario.

La **procedura accelerata** è prevista nel caso sussistano specifici motivi umanitari o urgenti necessità di protezione legale o fisica che giustifichino una rapida ammissione di cittadini di paesi terzi o apolidi nel territorio degli Stati membri. Andrà svolta il prima possibile ed entro quattro mesi dal momento in cui gli Stati membri registrano i cittadini di paesi terzi o apolidi. Tale periodo potrà essere prorogato di due mesi. La relazione introduttiva specifica che il livello dei controlli di sicurezza dovrà essere lo stesso previsto dalla procedura ordinaria, anche se la valutazione delle esigenze di protezione internazionale dei cittadini di paesi terzi o apolidi riguarderà soltanto la loro ammissibilità alla protezione sussidiaria e non la loro possibilità di essere riconosciuti come rifugiati.

Contrariamente a quanto si applica nella procedura ordinaria, le persone reinsediate tramite procedura accelerata, quindi senza una valutazione del possesso dei requisiti per essere riconosciuti come rifugiati, dopo l'ammissione nello Stato membro di reinsediamento potranno chiedere protezione internazionale. Lo Stato membro in cui la persona è stata reinsediata sarà competente per l'esame di tale domanda (la Commissione evidenzia che "il regolamento procedure dovrebbe prevedere che gli Stati membri non applichino i principi del primo paese di asilo e del paese terzo sicuro quando esaminano la domanda")¹⁷.

Procedure decisionali.

Il quadro dell'Unione per il reinsediamento è finalizzato a reinsediare le persone bisognose di protezione internazionale, attraverso piani annuali di reinsediamento e programmi mirati di reinsediamento che realizzino efficacemente gli impegni concreti degli Stati membri. Come evidenziato nella relazione introduttiva, per poter reagire agli spostamenti dei flussi migratori e all'evoluzione delle circostanze internazionali, il quadro non determina tuttavia una serie di elementi variabili, ossia la portata del reinsediamento e gli specifici paesi terzi o regioni da cui avrà luogo il reinsediamento.

Piano annuale di reinsediamento dell'Unione (art. 7). Il Consiglio è autorizzato a istituire, tramite un atto di esecuzione su proposta della Commissione, un piano annuale di reinsediamento dell'Unione per l'anno successivo, che determini:

- il numero massimo totale di persone da reinsediare;
- i dati relativi alla partecipazione degli Stati membri al piano e i loro contributi al numero totale di persone da reinsediare;
- le priorità geografiche generali.

Programmi mirati di reinsediamento dell'Unione (art. 8). La Commissione è autorizzata ad adottare atti di esecuzione che stabiliscano, ogni anno, uno o più programmi mirati di reinsediamento dell'Unione, dopo l'adozione del piano annuale di reinsediamento da parte del

¹⁶ "Non sarebbero quindi ammissibili domande di protezione internazionale presentate da persone reinsediate con procedura ordinaria, per le quali sia stata condotta una valutazione completa del possesso dei requisiti per essere riconosciuti come rifugiati e dell'ammissibilità alla protezione sussidiaria".

¹⁷ Vd. art. 36, par. 2, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE ([COM\(2016\)467](#)).

Consiglio e coerentemente con quest'ultimo, tenuto conto anche delle discussioni del comitato ad alto livello per il reinsediamento. Gli atti di esecuzione saranno adottati secondo la procedura di comitato di cui all'art. 5 del [regolamento \(UE\) n. 1821/2011](#).

Per ciascun programma mirato di reinsediamento dell'Unione, la Commissione dovrà:

- redigere una giustificazione dettagliata;
- indicare il numero preciso di persone da reinsediare rispetto al numero massimo totale fissato nel piano annuale di reinsediamento dell'Unione e i dati relativi alla partecipazione degli Stati membri al programma;
- indicare la specifica area geografica o i paesi terzi da cui deve avvenire il reinsediamento¹⁸;
- se necessario, fissare le disposizioni in materia di coordinamento locale e cooperazione pratica tra gli Stati membri e con i paesi terzi, l'UNHCR o altre parti;
- fornire una descrizione del gruppo o dei gruppi specifici di cittadini di paesi terzi o apolidi da reinsediare;
- precisare se si applichi la procedura ordinaria o la procedura accelerata (la procedura ordinaria dovrebbe essere considerata la norma, mentre la procedura accelerata dovrà essere giustificata da motivi umanitari o necessità urgenti di protezione legale o fisica);
- indicare la data dalla quale decorrono gli effetti del programma mirato di reinsediamento dell'Unione e la sua durata.

Comitato ad alto livello per il reinsediamento (art. 13). E' prevista l'istituzione di un comitato ad alto livello per il reinsediamento, presieduto dalla Commissione, che fornirà orientamenti strategici per l'attuazione del quadro dell'Unione per il reinsediamento. Parteciperanno al comitato rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione, dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e degli Stati membri, nonché rappresentanti dell'Islanda, del Liechtenstein, della Norvegia e della Svizzera, se tali Stati avranno manifestato l'intenzione di essere associati all'attuazione del quadro dell'Unione per il reinsediamento.

Cooperazione operativa (art. 12).

La Commissione evidenzia come il reinsediamento sia un'attività di partenariato che richiede la cooperazione tra le parti interessate, compresi i paesi terzi da cui avviene il reinsediamento.

Gli Stati membri nomineranno punti nazionali di contatto e potranno decidere di nominare funzionari di collegamento nei paesi terzi, mentre l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo potrà, fra l'altro, coordinare la cooperazione tecnica, assistendoli nell'attuazione dei programmi mirati di reinsediamento.

Secondo la presente proposta, l'UNHCR continuerà a svolgere un ruolo di primo piano nel reinsediamento, vista la sua competenza nel facilitare le varie forme di ammissione di persone bisognose di protezione internazionale da paesi terzi nei quali sono state sfollate verso Stati disposti ad accoglierle. Gli Stati membri potranno inoltre chiedere l'assistenza dell'OIM o di organizzazioni della società civile.

Valutazione e riesame (art. 18).

La Commissione dovrà riferire sull'applicazione del regolamento al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 31 dicembre 2018, in tempo debito per la revisione del regolamento stesso. Il Parlamento europeo e il Consiglio riesamineranno il regolamento entro il 30 giugno 2020. Le

¹⁸ La scelta di specifiche priorità geografiche per il reinsediamento dovrà tenere conto del piano annuale di reinsediamento e del potenziale ruolo del reinsediamento ai fini di un impegno modulato con i paesi terzi per gestire meglio la migrazione, come previsto nella citata comunicazione della Commissione del 7 giugno 2016.

scadenze di revisione della proposta dovrebbero essere allineate con quelle del regolamento (UE) n. 516/2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, dato il nesso tra i due atti.

Incidenza sul bilancio.

Gli Stati membri che partecipano al Fondo Asilo, migrazione e integrazione avranno diritto a una somma forfettaria di **10.000 euro dal bilancio dell'Unione per ogni persona reinsediata**¹⁹. Il numero massimo totale di persone da reinsediare nell'Unione ogni anno sarà stabilito tramite gli atti di esecuzione del Consiglio che stabiliscono i piani annuali di reinsediamento dell'Unione.

L'esercizio finanziario 2017 va considerato un anno di transizione tra il programma di reinsediamento svolto in base alle conclusioni del 20 luglio 2015 e l'entrata in vigore della proposta. Di conseguenza, le implicazioni finanziarie per il 2017 dovrebbero essere inferiori a quelle per gli esercizi successivi.

LA RELAZIONE DEL GOVERNO E LE PROSPETTIVE NEGOZIALI DELLA PROPOSTA

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il 25 luglio 2016 il dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la [relazione](#) elaborata dal Ministero dell'Interno sulla proposta di regolamento in esame.

Non sono rilevate criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica.

Si ritengono rispettati i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La relazione fornisce una **valutazione complessivamente positiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**.

In particolare, ritiene la proposta "di particolare urgenza, attesa l'esigenza di individuare percorsi legali di accesso ai paesi dell'Unione europea per gli stranieri bisognosi di protezione internazionale, in corrispondenza delle situazioni di conflitto che caratterizzano il quadro politico del Medio Oriente e dei paesi del Nord Africa". Ritiene altresì il progetto conforme all'interesse nazionale.

La relazione evidenzia tuttavia i seguenti elementi di criticità:

- all'art. 8 della proposta, la mancata indicazione dei criteri in base ai quali, nei programmi mirati di reinsediamento, è individuata la partecipazione numerica di ciascuno Stato membro. Il Governo ritiene d'altra parte opportuno che "vengano definiti prioritariamente e con chiarezza i parametri di riferimento (ad es. popolazione, PIL, stranieri già reinsediati) su cui fondare le modalità di partecipazione di ogni Stato";
- all'art. 11 della proposta, l'applicazione della procedura accelerata, a prescindere sia dalla sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, sia dalla valutazione dell'UNHCR. Non sono inoltre indicati i criteri di riferimento sulla cui base la Commissione potrà adottare l'atto di esecuzione che prevede il ricorso a tale procedura. Il Governo sottolinea la necessità di "introdurre condizioni o parametri da porre a fondamento della decisione, anche attraverso un ruolo da riconoscere, comunque, all'UNHCR".

Non vi sono osservazioni con riferimento all'**impatto finanziario** della proposta e ai suoi **effetti sull'ordinamento nazionale**, né sono rilevati effetti sulle **competenze regionali e delle autonomie locali**.

¹⁹ Gli Stati membri riceveranno tali fondi soltanto quando reinsediano tramite il quadro dell'Unione per il reinsediamento: i reinsediamenti a titolo di programmi nazionali al di fuori di tale quadro non saranno a carico del bilancio dell'Unione.

Per quanto concerne l'**organizzazione della pubblica amministrazione**, la relazione evidenzia che la proposta potrà comportare costi di adeguamento ed effetti in termini di semplificazione burocratico/normativa. Dalla sua attuazione potrà inoltre derivare un **aumento degli oneri economici per le esigenze di accoglienza**.

La proposta risulta al momento all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: Senato e Camera dei deputati della Repubblica ceca, Parlamento finlandese, Bundesrat e Bundestag tedeschi, Parlamento greco, Houses of Oireachtas di Irlanda, Sejmas della Lituania, Camera dei deputati del Lussemburgo, Senato polacco, Camera dei deputati della Romania, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, Parlamento svedese e Senato olandese. La Camera dei deputati della Repubblica ceca e la Camera dei deputati della Romania hanno concluso l'esame con risoluzioni intese ad avviare un dialogo politico con la Commissione europea (per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al sito [IPEX](#)).

5 ottobre 2016
A cura di Viviana Di Felice