



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)

TITOLO:	Atto comunitario n. 69: Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia
NUMERO ATTO	COM(2015) 286 e Allegati 1-3
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	27/05/2015
ASSEGNATO IL	30/06/2015
COMM.NE DI MERITO	1 ^a
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a
OGGETTO	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**¹ 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 legale².*

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:

¹ 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](#)).

² 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)³,
- 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 digitali⁴.

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 Paese⁵.

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 1951⁶ - quale

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

⁴ [SWD\(2015\) 150](#).

⁵ 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.

⁶ 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)⁷ 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 attivato⁸.

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

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

⁸ 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"⁹).

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%)¹⁰. L'Italia e la Grecia non saranno prese in considerazione ai fini della ricollocazione.

⁹ 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.

¹⁰ 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 membro¹¹).

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

¹¹ 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"¹².

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

¹² 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