



NOTA N. 26

LA PROPOSTA DI UN MECCANISMO PERMANENTE DI COLLOCAZIONE

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione in caso di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.		
NUMERO ATTO	COM(2015) 450 (allegato)		
NUMERO PROCEDURA	2015/0208 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	09/09/2015		
DATA DI TRASMISSIONE	13/09/2015		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	09/11/2015		
ASSEGNATO IL	15/09/2015		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	22/10/2015
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	15/10/2015
OGGETTO	La proposta introduce nel regolamento (UE) n. 604/2013 un meccanismo di ricollocazione di crisi al fine di gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche nel settore dell'asilo.		
BASE GIURIDICA	La base giuridica è la stessa del regolamento (UE) n. 604/2013, ossia l'articolo 78, paragrafo 2, lettera e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), a norma del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà, in quanto l'azione di singoli Stati		

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

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

ANNOTAZIONI:

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

CONTESTO DELLA PROPOSTA.

La proposta di regolamento si inserisce nel contesto delle misure preannunciate dalla Commissione europea nell'**Agenda europea sulla migrazione**, pubblicata il 13 maggio 2015 per far fronte, nell'immediato, alla situazione di crisi nel Mediterraneo e per giungere a soluzioni strutturali che nel medio e lungo termine permettano di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti¹.

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

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

Una prima misura per far fronte al gran numero di migranti in arrivo nell'UE è stata presentata dalla Commissione europea il 27 maggio 2015 e formalmente adottata in occasione del Consiglio straordinario Giustizia e affari interni (GAI) del 14 settembre 2015, dopo che il Parlamento europeo ha dato il proprio consenso nella seduta plenaria del 9 settembre 2015³. La [decisione \(UE\) 2015/1523](#) istituisce un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia. Essa si applica alle persone arrivate nel territorio dell'Italia o della Grecia a decorrere dal 16 settembre 2015 fino al 17 settembre 2017 e ai richiedenti giunti nel territorio di tali Stati membri a partire dal 15 agosto 2015.

Preso atto del continuo aumento della pressione dei flussi migratori alle frontiere esterne marittime e terrestri meridionali dell'UE, nonché dello spostamento dei flussi migratori dal Mediterraneo centrale al Mediterraneo orientale e alla rotta dei Balcani occidentali, il 9 settembre 2015 la Commissione ha presentato un'altra proposta contenente ulteriori misure temporanee destinate ad allentare la pressione sui sistemi di asilo di Italia, Grecia e Ungheria. La proposta è stata adottata in occasione del Consiglio straordinario GAI del 22 settembre 2015, previo il consenso del Parlamento europeo che si è espresso il 17 settembre 2015⁴.

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

² 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.

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

⁴ Vd. la [Nota n. 19](#), "Esiti del Consiglio Straordinario Giustizia e affari interni del 22 settembre 2015: la decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

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

- dall'Italia 15.600 richiedenti;
- dalla Grecia 50.400 richiedenti;
- a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 richiedenti saranno ricollocati proporzionalmente dall'Italia e dalla Grecia. La decisione specifica tuttavia che, entro la stessa data, la Commissione potrà presentare proposte volte a modificare il meccanismo di ricollocazione, se giustificato dall'evoluzione della situazione sul terreno nonché dall'evoluzione della pressione sugli Stati membri, in particolare gli Stati membri in prima linea.

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

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

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

In particolare:

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

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

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

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

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

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

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

Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein hanno concluso con la Comunità europea accordi di associazione all'*acquis* di Dublino/Eurodac in virtù dei quali, pur non partecipando all'adozione di atti che modificano l'*acquis* di Dublino o si basano su di esso, devono notificare alla Commissione, entro un termine stabilito, se decidono di accettare o meno il contenuto di tali atti (quindi anche della presente proposta) una volta approvati dal Consiglio e dal Parlamento europeo⁶.

SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE.

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

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

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

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

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

Descrizione del meccanismo di ricollocazione di crisi.

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

Il [regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (cd. regolamento Dublino III), entrato in vigore il 1° gennaio 2014, ha apportato una serie di modifiche sostanziali al precedente regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (regolamento Dublino II⁷).

Il regolamento stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello "Stato membro competente" per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

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

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

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

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

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

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

La proposta specifica che i richiedenti cui devono essere rilevate le impronte digitali, in applicazione del regolamento "Eurodac"⁸, potranno essere ricollocati solo previo rilevamento delle impronte digitali. Precisa inoltre che gli Stati membri manterranno il diritto di rifiutare la ricollocazione di un richiedente solo in presenza di **preoccupazioni per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico**, o se si applicano le disposizioni in materia di esclusione di cui alla direttiva 2011/95/UE⁹.

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

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

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

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

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

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

Nel determinare il numero delle persone da ricollocare, la Commissione dovrà tenere in considerazione i criteri seguenti:

- numero dei richiedenti protezione internazionale pro capite nello Stato membro negli ultimi 18 mesi (e in particolare negli ultimi sei) rispetto alla media dell'Unione;
- capacità del sistema di asilo dello Stato membro;
- partecipazione dello Stato membro a precedenti iniziative di solidarietà e misura in cui ha già beneficiato di misure di solidarietà dell'UE.

Il numero di persone da ricollocare sarà stabilito dalla Commissione in misura non superiore al 40% del numero di domande pervenute negli ultimi sei mesi.

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

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

⁸ [Regolamento \(UE\) n. 603/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione).

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

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

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

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

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

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

Misure complementari a carico dello Stato membro beneficiario della ricollocazione. La proposta introduce l'obbligo per lo Stato membro interessato di presentare alla Commissione, alla data di entrata in vigore dell'atto delegato, una **tabella di marcia** contenente misure che garantiscano l'adeguata attuazione del meccanismo di ricollocazione di crisi. Specifica inoltre che, se opportuno, tali misure saranno presentate nell'ambito del piano d'azione per la gestione delle crisi eventualmente chiesto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 604/2013¹¹.

Gli Stati membri di accoglienza dovranno designare **funzionari di collegamento** con l'incarico di trovare una concordanza fra il Paese di destinazione e le qualifiche, le competenze linguistiche, i legami familiari, culturali e sociali dei rifugiati, in modo da favorirne l'integrazione.

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

¹⁰ Nel caso degli apolidi vale il Paese di precedente residenza abituale.

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

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

LA RELAZIONE DEL GOVERNO.

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

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

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

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

Al riguardo, evidenzia in particolare che:

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

Osserva pertanto che:

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

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

¹² Come segnalato dal Governo nella relazione inviata alle Camere sulla "proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria" (COM(2015) 451), il criterio prescelto per individuare i richiedenti bisognosi di protezione internazionale circoscrive l'applicazione della misura a poche nazionalità non risolvendo il problema generale, per l'Italia, dell'accoglienza dei rifugiati provenienti dall'Africa subsahariana.

LE DISCUSSIONI IN SEDE DI CONSIGLIO.

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

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

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

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

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

ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA

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

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

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

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

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

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

Al fine di assicurare una "protezione efficace" dei diritti dei richiedenti protezione internazionale, il regolamento (UE) n. 604/2013 stabilisce infatti specifiche garanzie giuridiche e il diritto a un "ricorso effettivo" avverso le decisioni di trasferimento¹³. Stabilisce inoltre che gli Stati membri possano prevedere che il ricorso non sospenda automaticamente il trasferimento del richiedente, ma che all'interessato venga offerta la possibilità di chiedere di sospendere l'attuazione della decisione di trasferimento in attesa dell'esito del ricorso. Per quanto concerne l'Italia, il nostro ordinamento prevede al riguardo che le decisioni di trasferimento di un richiedente protezione internazionale siano adottate da un'autorità amministrativa, con possibilità di ricorso al TAR entro il termine di 60 giorni e sospensiva su richiesta¹⁴.

20 ottobre 2015

A cura di Lorella Di Giambattista e Viviana Di Felice

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

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