



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 9.3.2012
COM(2012) 110 final

2009/0127 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

riguardante la

posizione del Consiglio sull'adozione di una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della decisione 573/2007/CE 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 ("istituzione di un programma comune di reinsediamento UE")

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

riguardante la

posizione del Consiglio sull'adozione di una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della decisione 573/2007/CE 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 ("istituzione di un programma comune di reinsediamento UE")

1. CONTESTO

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio

(documento COM(2009)456 final – 2009/0127 COD): 3 settembre 2009

Data della posizione del Parlamento europeo in prima lettura: 18 maggio 2010

Data prevista di adozione della posizione del Consiglio: 8 marzo 2012

2. FINALITÀ DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La proposta della Commissione ha un duplice obiettivo: da un lato aumentare il reinsediamento dei rifugiati nell'Unione europea – sia in termini numerici assoluti, sia per quanto riguarda il numero di Stati membri che dispongono di programmi nazionali di reinsediamento – e dall'altro inviare un forte segnale politico sull'importanza che l'Unione attribuisce all'esigenza di offrire soluzioni durature ai rifugiati, soprattutto ai più vulnerabili. Per conseguire tali obiettivi occorre istituire un programma comune di reinsediamento UE, che permetta un approccio più coordinato al reinsediamento a livello dell'Unione.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO

La posizione del Consiglio scaturisce da un lungo processo negoziale. A seguito della posizione del Parlamento europeo adottata in prima lettura il 18 maggio 2010, i legislatori non hanno raggiunto un compromesso a causa della questione istituzionale della scelta della procedura per determinare le priorità annuali di reinsediamento a livello europeo (procedura delegata o procedura di adozione degli atti di esecuzione). La situazione di stallo dei negoziati è stata superata grazie alla proposta presentata dalla presidenza alla fine del dicembre 2011. La proposta di compromesso si basa sul fatto che il Fondo europeo per i rifugiati sarà in funzione solo fino alla fine del 2013. Di conseguenza, gli impegni relativi al reinsediamento che saranno assunti nel 2012 sono gli ultimi nel quadro dell'attuale Fondo. Ciò implica a sua volta che non è necessario istituire una procedura per stabilire le priorità annuali di reinsediamento, in quanto tali priorità saranno finanziate una sola volta prima che l'attuale Fondo cessi di esistere. La soluzione delineata consiste nel formulare le specifiche priorità di

reinsediamento dell'Unione per il 2013 come parte integrante della decisione, nell'allegato I.

In seguito alla posizione in prima lettura del Parlamento europeo (adottata il 18 maggio 2010), i colegislatori hanno infine raggiunto un accordo sulla sostanza della proposta in merito alle questioni rimaste in sospeso, in occasione di un dialogo a tre svoltosi il 9 febbraio 2012. Restava da risolvere soltanto il problema della base giuridica della proposta.

Il 10 febbraio il presidente della commissione LIBE ha confermato, con lettera alla presidenza del Consiglio, l'accordo dei relatori e dei relatori-ombra sul testo approvato dal Consiglio, e ha precisato che, qualora tali testi fossero stati presentati formalmente al Parlamento europeo durante una successiva seduta plenaria come posizione del Consiglio in prima lettura, se ne raccomandava l'approvazione senza modifiche sia in commissione LIBE sia, in seguito, in seduta plenaria. Il 15 febbraio il Coreper si è riunito per discutere della base giuridica della proposta. Il 22 febbraio il Coreper ha confermato l'accordo sul testo da presentare al Consiglio per adozione.

Le principali differenze fra la posizione comune e la proposta originale della Commissione sono esposte in appresso.

Determinazione delle priorità comuni dell'Unione (articolo 1, paragrafo 1, lettera a))

In base alla posizione comune le priorità di reinsediamento sono formulate nella decisione, mentre secondo la proposta iniziale della Commissione le priorità comuni dell'Unione per il reinsediamento dovevano essere stabilite su base annua tramite la procedura di comitato. Dato che l'attuale Fondo europeo per i rifugiati sarà in funzione solo fino alla fine del 2013, la decisione stabilisce le priorità di reinsediamento per un solo anno. Elencare le priorità per tale anno in questa decisione è quindi in linea con la proposta della Commissione. Lo strumento che crea un nuovo Fondo Asilo e migrazione per il periodo 2014-2020 prevede un meccanismo per la determinazione delle priorità comuni dell'Unione in materia di reinsediamento.

Priorità comuni dell'Unione per il reinsediamento relative al 2013 (articolo 1, paragrafo 1, lettera a))

Le priorità comuni dell'Unione per il reinsediamento relative al 2013 quali delineate nella posizione comune riguardano tre categorie di destinatari: 1) persone provenienti da regioni o paesi designati per l'attuazione di un programma di protezione regionale, 2) persone appartenenti a uno specifico gruppo vulnerabile, 3) rifugiati provenienti da uno specifico paese o da una specifica regione. I primi due gruppi di priorità sono formulati come categorie generali e in stretto riferimento alle categorie delineate all'articolo 13, paragrafo 3, della decisione n. 573/2007/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013. Rispetto alla decisione, la posizione comune aggiunge all'elenco le seguenti categorie vulnerabili: persone sopravvissute alla violenza e alle torture e persone che necessitano di reinsediamento di emergenza o urgente per ragioni di protezione giuridica o fisica.

La terza categoria di priorità si riferisce alle priorità comuni specifiche dell'Unione per il 2013, il cui elenco figura in allegato alla decisione. Tale elenco è determinato sulla base dei criteri dell'UNHCR e delle previsioni annuali di reinsediamento dell'UNHCR, tenendo conto dei casi in cui l'azione comune dell'Unione contribuirebbe in misura significativa a

rispondere alle esigenze di protezione. Questa posizione è in linea con la proposta Commissione.

Importo fisso da ricevere per ciascuna persona reinsediata (articolo 1, paragrafo 1, lettera b))

La posizione comune modifica la proposta della Commissione proponendo che il Fondo elargisca un importo fisso più elevato per ciascuna persona reinsediata agli Stati membri che finora non hanno mai fatto ricorso al Fondo per questo scopo. Mentre ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3, della decisione 573/2007/CE, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, gli Stati membri ricevono un importo fisso pari a 4 000 EUR per persona reinsediata appartenente a una delle categorie prioritarie stabilite dalla decisione stessa, la posizione comune prevede un importo di 6 000 EUR per ciascuna persona reinsediata per gli Stati membri che ricevono dal Fondo l'importo fisso per la prima volta e un importo di 5 000 EUR per gli Stati membri che hanno ricevuto dal Fondo l'importo fisso una sola volta negli anni precedenti. Scopo di tale modifica è incoraggiare gli Stati membri che decidono di avviare programmi di reinsediamento per la prima volta. La posizione è globalmente in linea con il fine della Commissione, cioè incentivare un maggiore ricorso al reinsediamento nell'Unione da parte di un maggior numero di Stati membri.

Base giuridica della proposta

La proposta della Commissione del 2009 era in origine basata sull'articolo 63, paragrafo 2, lettera b), del trattato che istituisce la Comunità europea, ma la comunicazione "omnibus" sulle ripercussioni dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona sulle procedure decisionali interistituzionali in corso indica come nuova base giuridica gli articoli 78 e 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (il secondo dei quali riguarda la solidarietà interna dell'Unione). Il riferimento all'articolo 80, insieme all'articolo 78 del TFUE, mirava a sottolineare che lo scopo delle misure proposte era quello di garantire un'"equa ripartizione", secondo la formulazione dell'ex articolo 63 del trattato che istituisce la Comunità europea. Il Consiglio ritiene invece che la corretta "lisbonizzazione" della base giuridica sia l'articolo 78, paragrafo 2, lettera g), del TFUE, e che l'articolo 80 del TFUE non possa costituire la base giuridica, neanche in via complementare.

Il 13 febbraio la presidenza danese ha pubblicato un documento nel quale formulava due opzioni, una delle quali consisteva nell'inserire un considerando che facesse riferimento all'articolo 80 del TFUE. Il 15 febbraio il Coreper ha deciso di mantenere soltanto l'articolo 78, paragrafo 2, lettera g), del TFUE, come base giuridica della proposta, posizione che è stata confermata dal Coreper il 22 febbraio. Il testo è stato trasmesso dal Consiglio per adozione l'8 marzo.

Anche se ciò non è in linea con la comunicazione "omnibus", la Commissione può appoggiare la scelta dell'articolo 78, paragrafo 2, lettera g), del TFUE, come unica base giuridica, poiché la mancata inclusione dell'articolo 80 del TFUE, che non costituisce di per sé la base giuridica, non modifica la sostanza della proposta e rispetta le tabelle di corrispondenza del trattato di Lisbona; è inoltre coerente con recenti proposte relative al quadro finanziario pluriennale nel settore degli affari interni, le quali sono state adottate senza riferimenti all'articolo 80 del TFUE. Il considerando aggiunto può essere approvato dalla Commissione, in quanto sottolinea l'importanza della solidarietà nel sistema europeo comune di asilo e fa esplicito riferimento all'articolo 80 del TFUE.

4. DICHIARAZIONE DELLA COMMISSIONE

Nel contesto dei negoziati sul considerando che si riferisce all'articolo 80 del TFUE e al principio di solidarietà, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a rilasciare una dichiarazione sul suo futuro diritto di iniziativa riguardo alla scelta delle basi giuridiche.

La Commissione ha accettato la richiesta. Il testo della dichiarazione è il seguente:

DICHIARAZIONE DELLA COMMISSIONE

La Commissione, in uno spirito di compromesso e al fine di permettere l'adozione immediata della proposta, appoggia il testo finale; osserva tuttavia che ciò lascia impregiudicato il suo diritto di iniziativa riguardo alla scelta delle basi giuridiche, in particolare per quanto concerne il futuro ricorso all'articolo 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

5. CONCLUSIONE

La posizione comune soddisfa l'originale obiettivo della Commissione, di aumentare il reinsediamento di rifugiati nell'Unione europea incrementando sia il numero di rifugiati reinsediati, sia il numero di Stati membri che dispongono di programmi nazionali di reinsediamento. Questo permette a sua volta un reinsediamento più strategico nell'Unione. La sostanza della posizione del Consiglio è pertanto ampiamente in linea con la proposta della Commissione e può essere sostenuta.