



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0010086 P-4.22.1
del 30/09/2015



12374971

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero dell'Interno
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della
cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

Rappresentanza Permanente d'Italia
presso l'Unione Europea

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una 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.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Interno, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

p. Il Capo del Dipartimento
Cons. Diana Agosti



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N. 5004/A2015-002748/Uff. IX

Roma, 28 settembre 2015

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE EUROPEE

- Servizio Informativo Parlamentari e Corte di Giustizia UE
(rif. DPE 0009393 P-4.22.1 del 15.9.2015)

E, p.c.:

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

- Nucleo di valutazione degli atti UE

AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

- Nucleo di Valutazione degli atti UE

R O M A

OGGETTO: Proposta di Decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria.

- **Codice del Consiglio :11844/15**
- Codice della proposta: COM (2015) 451**
- Codice interistituzionale:2015/0209 (COD)**
- Codice DPE (2015):NE_22**

Con riferimento alla nota sopra richiamata, si trasmette la relazione prevista dall'art. 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" relativa alla Proposta di Decisione indicata in oggetto.

IL PREFETTO
VICE DIRETTORE DELL'UFFICIO
Sergio Ferriolo



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Proposta di DECISIONE DEL CONSIGLIO che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria

Codice del Consiglio: 11844/15

Codice della proposta: COM(2015) 451 final

Codice interistituzionale: 2015/0209

Amministrazione con competenza prevalente: Ministero dell'Interno

Premessa: finalità e contesto

La proposta di decisione, presentata dalla Commissione il 9 settembre 2015 nell'ambito del pacchetto di misure per sostenere gli Stati membri a affrontare la crisi dei rifugiati e sostanzialmente modificata dal Consiglio straordinario Giustizia e Affari Interni del 22 settembre 2015, è finalizzata alla ricollocazione di emergenza di 120 mila persone in evidente bisogno di protezione internazionale. La proposta originaria prevedeva la ricollocazione non solo dall'Italia (15.600) e dalla Grecia (50.400), ma anche dall'Ungheria (54.000).

Presentata in considerazione della situazione di notevole afflusso di migranti in luglio e agosto 2015, la misura integra le disposizioni della decisione (UE) 2015/1523, relativa alla ricollocazione 40 mila persone in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia. Il numero totale delle persone da ricollocare è, quindi, pari a 160.000. Come chiave di distribuzione la Commissione ha scelto un criterio che prende in considerazione la popolazione (40 per cento), il PIL (40 per cento), la media delle domande di asilo presentate in passato (10 per cento) e il tasso di disoccupazione (10 per cento).

A sostegno della ricollocazione sono stanziati 780 milioni di euro, provenienti dal bilancio dell'UE: che consentiranno di assegnare 6.000 euro per ogni persona trasferita allo Stato membro in cui viene ricollocata e 500 euro al Paese da cui il richiedente asilo viene riallocato, per gli oneri relativi al trasferimento. La proposta originaria prevedeva, inoltre, una clausola di solidarietà - poi eliminata dal Consiglio straordinario Giustizia e Affari Interni del 22 settembre - che avrebbe consentito agli Stati membri di non accogliere per giustificati motivi i richiedenti asilo riallocati secondo lo schema di redistribuzione, versando dello 0,002 del PIL al bilancio UE.

La proposta prevede inoltre norme analoghe a quelle contenute nella citata decisione (UE) 2015/1523, per quanto riguarda il sostegno operativo per Italia Grecia da parte degli altri Stati membri, attraverso le attività coordinate dalle agenzie UE interessate. Inoltre, come nel precedente provvedimento, è stabilito a carico dei paesi beneficiari l'obbligo di garantire l'operatività di meccanismi idonei ad assicurare l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti, per identificare le persone bisognose di protezione internazionale e sostenerne la ricollocazione oltre che per identificare i migranti irregolari da rimpatriare.



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

A carico dell'Italia e della Grecia è altresì previsto l'obbligo di redigere e aggiornare una tabella di marcia che comprenda misure adeguate nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi in questi settori, e misure che garantiscano l'adeguata attuazione della decisione. Il mancato rispetto di tale obbligo può comportare la sospensione del programma di ricollocazione.

Il 22 settembre 2015, il Consiglio straordinario Giustizia e Affari Interni ha adottato a larga maggioranza (ovvero senza raggiungere l'unanime consenso) la decisione sul meccanismo di ricollocazione di 120 mila persone, apportando notevoli modifiche alla proposta originaria della Commissione. In particolare, la *relocation* si applica esclusivamente a beneficio di Italia e Grecia, e non più anche all'Ungheria. In una seconda fase, ad un anno dall'entrata in vigore della decisione, anche i residui 54 mila (originariamente previsti a beneficio dell'Ungheria) sarebbero ricollocati da Italia e Grecia in proporzione alla redistribuzione effettuata nella prima fase e secondo le modalità proposte dalla Commissione europea e approvate dal Consiglio.

Come anticipato, il Consiglio ha, inoltre, ritenuto di non approvare la misura proposta dalla Commissione relativa alla cosiddetta clausola di solidarietà, stabilendo, invece, che uno Stato membro, in circostanze eccezionali, può notificare al Consiglio e alla Commissione la propria incapacità temporanea a partecipare al processo di ricollocazione fino al 30 per cento dei richiedenti a esso assegnati, per motivi debitamente giustificati e compatibili con i valori fondamentali dell'Unione. Le motivazioni addotte sono valutate dalla Commissione, che presenta proposte al Consiglio in merito alla temporanea sospensione della ricollocazione nello Stato membro interessato e, se giustificato, può proporre di prorogare il termine per ricollocare i richiedenti nella quota restante fino a 12 mesi. Entro un mese, il Consiglio decide sulle proposte della Commissione.

Le misure previste dalla decisione comportano una deroga temporanea al criterio di cui all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 604/2013 e alle fasi procedurali, compresi i termini, di cui agli articoli 21, 22 e 29 del medesimo regolamento. Le garanzie giuridiche e procedurali previste dal regolamento (UE) n. 604/2013, compreso il diritto a un ricorso effettivo, restano applicabili ai richiedenti cui si riferisce la decisione proposta.

Gli altri Stati membri, definiti nella proposta "Stati membri di ricollocazione", diventano competenti per l'esame della domanda della persona da ricollocare. L'esame è effettuato in conformità alle direttive 2011/95/UE e 2005/85/CE e, a decorrere dal 20 luglio 2015, alla direttiva 2013/32/UE che sostituirà la direttiva 2005/85/CE. Le condizioni di accoglienza saranno garantite conformemente alla direttiva 2003/9/CE e, a decorrere dal 20 luglio 2015, alla direttiva 2013/33/UE che sostituirà la direttiva 2003/9/CE.

La durata del provvedimento è di 24 mesi dalla data di entrata in vigore.



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La base giuridica della presente proposta è l'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che 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, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, deliberando a maggioranza qualificata previa consultazione del Parlamento europeo.

Le misure previste dalla decisione proposta comportano, altresì, una deroga temporanea al criterio di cui all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 604/2013 e alle fasi procedurali, compresi i termini, di cui agli articoli 21, 22 e 29 del medesimo regolamento. Le garanzie giuridiche e procedurali previste dal regolamento (UE) n. 604/2013, compreso il diritto a un ricorso effettivo, restano applicabili ai richiedenti cui si riferisce la decisione proposta.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà e rispetto del principio di proporzionalità

Il principio di sussidiarietà è rispettato poiché l'azione di singoli Stati membri non può rispondere in modo soddisfacente alle sfide che riguardano tutta l'Unione europea. La situazione di emergenza derivante dall'afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, infatti, non solo mette a dura prova i sistemi di asilo e le risorse degli Stati membri interessati, ma costituisce un rischio anche per tutti gli altri Stati membri, che possono essere interessati dal fenomeno a seguito di spostamenti secondari. La proposta rispetta il principio di proporzionalità in quanto non va oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta attiva il sistema di emergenza previsto dall'art. 78, par. 3, del TFUE, che consente di adottare misure eccezionali e temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio degli Stati membri che affrontano una situazione di emergenza caratterizzata dall'afflusso massiccio e improvviso di cittadini di Paesi terzi. Grazie a tali misure saranno salvaguardati i diritti fondamentali, sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"), dei richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale.

In particolare, garantendo il rapido accesso di tale categoria di persone a una procedura adeguata di riconoscimento della protezione internazionale, la decisione proposta mira a tutelare il diritto di asilo e a garantire la protezione dal respingimento, conformemente agli articoli 18 e 19 della Carta. Inoltre, garantendo il trasferimento delle persone interessate in uno Stato membro in grado di offrire loro condizioni di accoglienza adeguate e prospettive di integrazione, la decisione proposta garantisce anche il pieno rispetto del diritto alla dignità e la protezione contro la tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti, conformemente agli articoli 1 e 4 della Carta. La



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

decisione proposta mira anche a tutelare i diritti del minore e il diritto all'unità familiare, in linea, rispettivamente, con gli articoli 24 e 7 della Carta.

Nel merito si osserva:

- La mancata previsione di sanzioni in caso di rifiuto di uno Stato membro a partecipare al meccanismo di ricollocazione.
 - Le modalità di calcolo in base alle quali sono state stabilite le quote di migranti da ricollocare: al contrario della Grecia e di altri Stati attualmente interessati al flusso migratorio, l'Italia è da anni in prima linea. Di conseguenza il calcolo percentuale effettuato in relazione al periodo preso in riferimento (I sem. 2014 / I sem. 2015) propone un dato falsato. E' chiaro che in un paese come l'Italia la variazione percentuale in questo periodo risulta minore se confrontata con la variazione percentuale di paesi che negli anni scorsi sono stati interessati solo in minima parte dal flusso.
 - Il criterio prescelto per individuare la platea dei soggetti da rilocare è individuato nella soglia del 75% di riconoscimento di protezione sulla base dei dati statistici Eurostat. Questo criterio circoscrive l'applicazione della decisione a poche nazionalità. Sarebbe stata preferibile una riduzione della soglia del 75%, per allargare la platea delle persone da rilocare ed evitare di escludere nazionalità la cui presenza è altresì consistente nei flussi dal Mediterraneo. Stando a una prima stima il meccanismo in parola si applicherebbe esclusivamente a Siriani ed Eritrei, circostanza che garantisce comunque all'Italia la possibilità di ricollocazione, ove dovesse aumentare l'affluenza da quelle regioni.
 - La possibilità dello Stato membro di ricollocazione di indicare le sue preferenze riguardo le caratteristiche specifiche dei richiedenti, le loro competenze linguistiche, le qualifiche e altre indicazioni individuali basate su dimostrati legami familiari, culturali o sociali che potrebbero facilitarne l'integrazione.
 - Gli Stati membri che, in applicazione della presente decisione, ricollocano richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia ricevono una somma forfettaria per persona ricollocata che ammonta a 6.000 euro, viceversa Italia e Grecia ricevono solamente una somma forfettaria di almeno 500 euro per ciascun ricollocato dal loro territorio, e devono farsi carico dei costi effettivi necessari per i trasferimenti.
- 1) La deroga al Regolamento Dublino III, 604/2013: le misure relative alla ricollocazione dall'Italia e dalla Grecia previste dalla presente decisione comportano una deroga temporanea alla norma prevista all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, in base alla quale l'Italia e la Grecia sarebbero state altrimenti competenti per l'esame delle domande di protezione internazionale. Tuttavia affinché il Paese ricevente si faccia carico della richiesta, le persone da riallocare devono essere trasferite entro un termine massimo di due mesi dal momento che lo Stato ricevente si sia reso disponibile, termine che per la conclusione della procedura di ricollocazione appare eccessivamente breve. Tutto il procedimento,



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

inoltre, resta a carico del sistema Dublino, già sotto particolare pressione.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

La proposta è conforme all'interesse nazionale, in quanto rappresenta un'ulteriore possibilità, oltre alla decisione (UE) 2015/1523 del 14 settembre 2015, di alleviare l'impatto sulle strutture nazionali di asilo, quanto meno in relazione all'afflusso di Eritrei e Siriani. Non risolve, tuttavia, il problema generale dell'accoglienza dei rifugiati provenienti dall'Africa subsahariana.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Sulla decisione proposta dalla Commissione e già adottata dal Consiglio Giustizia e Affari Interni del 22 settembre scorso dovrà esprimersi, con parere non vincolante il Parlamento Europeo. Trattandosi di un provvedimento di urgenza, adottato ai sensi dell'art. 78, par. 3 del TFUE entrerà immediatamente in vigore dopo il parere del Parlamento europeo e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Le risorse finanziarie fissate a livello europeo risultano insufficienti a concorrere alle iniziative richieste dall'Agenda stessa, finalizzate alla realizzazione di hot-spot, alla identificazione e più in generale all'accoglienza dei migranti, nonché al trasferimento delle persone da ricollocare. Particolarmente esigua appare la somma di 500 euro assegnata ai fini del trasferimento allo Stato che chiede la ricollocazione, considerato che in tale cifra dovrebbero rientrare anche i trasferimenti aerei.

In generale, in merito alla richiesta di valutazione della congruità delle risorse per far fronte agli oneri connessi all'accoglienza ed alla gestione dei flussi migratori, si fa presente che questa Amministrazione, già in sede di assestamento di bilancio, ha fatto presente l'esigenza di ulteriori integrazioni dei capitoli destinati all'accoglienza nei centri governativi e nello Sprar e al Fondo per l'accoglienza dei minori non accompagnati, per un ammontare di 540 milioni di euro, in quanto le risorse previste dall'assestamento risultano insufficienti a coprire i reali impegni connessi a spese di natura obbligatoria e giuridicamente vincolanti, relative alla gestione dei flussi immigratori, con conseguente insorgenza di debiti fuori bilancio.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Il meccanismo della ricollocazione, previsto nella decisione, rappresenta un punto di svolta fondamentale nelle politiche migratorie dell'Unione, in quanto costituisce una misura concreta, seppure temporanea, diretta a tradurre in pratica il principio di solidarietà. L'applicazione della decisione richiede adeguamenti a livello amministrativo/normativo, diretti a disciplinare le varie fasi del procedimento di ricollocazione.



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Nulla da osservare.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Nulla da osservare