Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 3 marzo 2016
(OR. en)

6784/16

COHAFA 10
PROCIV 10
ASIM 25
JAI 185
FIN 143

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	3 marzo 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 116 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE CHE ACCOMPAGNA LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO SULLA FORNITURA DI SOSTEGNO DI EMERGENZA ALL'INTERNO DELL'UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 116 final.

All.: COM(2016) 116 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.3.2016
COM(2016) 116 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

CHE ACCOMPAGNA LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO SULLA FORNITURA DI SOSTEGNO DI EMERGENZA ALL'INTERNO DELL'UE

1. Contesto

Ad oggi, oltre 60 milioni di persone sono state sfollate a causa di guerre, conflitti prolungati o gravi calamità naturali. Tra il gennaio 2015 e il febbraio 2016 più di 1,1 milioni di persone tra profughi, richiedenti asilo e migranti hanno raggiunto l'Unione europea in fuga da conflitti nei loro paesi d'origine o alla ricerca di una vita migliore e più sicura. Nonostante l'inverno, il numero di profughi e migranti che hanno raggiunto le coste dell'UE nel 2016 è dieci volte superiore alle cifre registrate nello stesso periodo del 2015[1].

La Commissione europea si sta adoperando per garantire una risposta europea forte e coordinata[2]. È stato presentato un ampio ventaglio di proposte per dotare gli Stati membri degli strumenti necessari a ridurre e gestire l'elevato numero di sbarchi. Sono stati compiuti notevoli sforzi per affrontare le cause profonde della migrazione e per fornire aiuti umanitari in regioni dilaniate da conflitti e nei paesi limitrofi che accolgono rifugiati.

Purtroppo, in attesa che tali misure divengano pienamente efficaci, l'Unione europea si trova a fronteggiare, per la prima volta nella sua storia, la possibilità di conseguenze umanitarie di ampia portata sul proprio territorio. È necessaria un'ulteriore e immediata azione coordinata eccezionale per integrare e coadiuvare la risposta degli Stati membri e fare in modo che l'UE riesca ad evitare una tragedia umanitaria a tutti gli effetti all'interno dei suoi confini.

In questo contesto, il 19 febbraio 2016 il Consiglio europeo ha invocato un'azione urgente e proposte concrete da parte della Commissione per "*dotare l'UE della capacità di fornire assistenza umanitaria a livello interno, in cooperazione con organizzazioni come l'UNHCR, per sostenere i paesi che fanno fronte a un elevato numero di rifugiati e migranti, muovendo dall'esperienza della direzione generale della Commissione per gli Aiuti umanitari e la protezione civile*"[3].

Per affrontare questa lacuna nello strumentario dell'UE sono necessari un nuovo strumento e un bilancio rettificativo. L'articolo 214 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede il ricorso al cosiddetto "aiuto umanitario" solo in caso di necessità che si presentano al di fuori dell'UE. L'attuale meccanismo di protezione civile dell'Unione non è adeguatamente attrezzato per far fronte alle necessità umanitarie strutturali di vasta portata derivanti dalla crisi migratoria e dei rifugiati. Le attivazioni[4] del meccanismo di protezione civile dell'Unione a seguito della crisi migratoria e dei rifugiati hanno dimostrato che l'assistenza reciproca volontaria funziona bene quando un singolo Stato membro è sopraffatto da una catastrofe, ma non è concepita per far fronte a situazioni che potrebbero colpire vari Stati membri. Altri strumenti, come il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e il Fondo sicurezza interna (ISF), forniscono notevoli risorse finanziarie per sostenere l'azione degli Stati membri, ma non sono progettati per le esigenze puramente umanitarie di grandi gruppi di profughi e migranti.

---

[1] UNHCR.
[2] Comunicazione della Commissione del 10 febbraio sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione (COM(2016) 85 final).
[3] Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 19 febbraio 2016, EUCO 1/16.
[4] L'Ungheria, la Slovenia, la Croazia, la Grecia e la Serbia hanno chiesto assistenza.

È dunque necessario sviluppare uno strumento con una dotazione di bilancio specifica, che consenta all'UE di fornire un sostegno finanziario ai partner umanitari in grado di mettere in atto in tempi brevi interventi di emergenza a sostegno degli Stati membri in difficoltà.

È opportuno sottolineare che, in linea con il mandato ricevuto dal Consiglio europeo, le misure contenute nella proposta di regolamento dovranno essere dedicate in primo luogo ad affrontare le straordinarie sfide umanitarie derivanti dalla situazione migratoria in corso, che sembrano destinate a durare per qualche tempo.

È inoltre prudente pianificare questa nuova iniziativa in modo che possa far fronte a eventuali future emergenze gravi che potrebbero avere un impatto umanitario di vasta portata. La possibilità di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione è sempre più elevata, e la loro portata potrebbe essere tale da dare luogo a gravi difficoltà economiche in uno o più Stati membri. Tali calamità potrebbero presentarsi anche in uno o più Stati membri che, per altre ragioni, stanno già facendo fronte a gravi difficoltà economiche, con il conseguente effetto di esacerbare e aggravare ulteriormente la loro situazione economica generale. In entrambi i casi, la capacità di risposta dello Stato membro interessato risulterebbe pregiudicata, come pure, a sua volta, l'assistenza fornita alle persone in difficoltà.

La proposta stabilisce pertanto un quadro più generale per la fornitura di sostegno di emergenza per tutti i tipi di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'UE che comportino conseguenze umanitarie di vasta portata. Sulla base dell'esperienza che si acquisirà con la proposta di regolamento, e tenendo conto della valutazione intermedia del meccanismo di protezione civile dell'Unione prevista per il 2017, saranno esplorate possibili sinergie tra i due strumenti.

2. Obiettivo e ambito di applicazione

L'obiettivo specifico della proposta di regolamento è istituire misure per consentire all'Unione di fornire sostegno di emergenza per operazioni urgenti di soccorso umanitario e di salvataggio all'interno dell'UE. Essa consentirà inoltre all'Unione di fornire un sostegno finanziario per coprire i costi delle operazioni di risposta di emergenza direttamente collegate all'attuale crisi migratoria e dei rifugiati. Il sostegno comprenderà tutte le operazioni di assistenza, soccorso e protezione finalizzate a proteggere vite, alleviare le sofferenze e salvaguardare la dignità umana. Nell'ambito di queste operazioni saranno forniti, ad esempio, beni di prima necessità, assistenza sanitaria, servizi di istruzione e protezione, materiale per alloggi di emergenza e servizi connessi, acqua e impianti igienico-sanitari o altre forme di assistenza urgente.

Per una massima efficienza, la proposta di regolamento dispone che l'attuazione delle operazioni di risposta emergenziale siano affidate a organizzazioni partner[5]. In questo modo la Commissione sarà in grado di rivolgersi immediatamente a partner abituali e collaudati o a servizi specializzati degli Stati membri in possesso delle competenze richieste[6].

[5] Tali partner comprendono le agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni internazionali come la Federazione internazionale delle società nazionali di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa, organizzazioni non governative senza fini di lucro e servizi specializzati degli Stati membri.

[6] La Commissione ha concluso accordi quadro di partenariato con varie di queste organizzazioni che possono essere utilizzati anche ai fini della presente proposta di regolamento.

Più in generale, e come richiesto dal Consiglio europeo, la proposta di regolamento si basa sulla solida esperienza maturata dalla direzione generale della Commissione per gli Aiuti umanitari e la protezione civile nei settori di sua competenza, il che le consente di replicare all'interno dell'Unione gli interventi solitamente svolti nei paesi terzi. In particolare, date le analogie esistenti tra la fornitura di sostegno di emergenza per far fronte a bisogni umanitari primari all'interno dell'Unione e la prestazione di aiuti umanitari alle popolazioni colpite da calamità o conflitti nei paesi terzi, il regolamento dispone che tutti gli interventi previsti siano condotti nel rispetto dei principi umanitari concordati a livello internazionale.

Le procedure di erogazione sono anch'esse adeguate alla natura del sostegno di emergenza per garantirne la rapidità e la flessibilità necessarie. La proposta di regolamento consentirà inoltre l'aggiudicazione diretta di sovvenzioni e appalti pubblici e la copertura fino al 100% dei costi ammissibili, con un certo grado di retroattività.

3. Bilancio e scadenze

Sulla base dei dati disponibili[7], e potendo ragionevolmente ipotizzare che una parte del fabbisogno sarà coperta da altri soggetti, la Commissione ha concluso che occorrerà una dotazione di 700 milioni di euro nell'arco dei prossimi tre anni per far fronte alle crescenti esigenze umanitarie in Europa derivanti dall'attuale crisi migratoria e dei rifugiati, in particolare nei paesi dell'UE situati lungo la rotta dei Balcani occidentali. Una dotazione di 300 milioni di euro sarà necessaria a sostegno e integrazione delle azioni degli Stati membri per soddisfare le esigenze umanitarie di profughi e migranti nel 2016 e per far fronte a calamità impreviste. Altri 200 milioni di euro dovrebbero essere destinati all'uso, rispettivamente nel 2017 e nel 2018, per far fronte a eventuali ulteriori esigenze umanitarie, in particolare nel caso in cui i flussi di profughi dovessero mantenersi ai livelli attuali.

In attesa dell'entrata in vigore del regolamento proposto, la Commissione continuerà a fare il possibile per affrontare eventuali esigenze umanitarie negli Stati membri derivanti dall'elevato afflusso di profughi e migranti avvalendosi dell'AMIF e dell'ISF. Tali fondi, seppur principalmente destinati a sostenere misure strutturali e a lungo termine intese a rafforzare le capacità permanenti degli Stati membri dell'UE nei settori della migrazione e della sicurezza, possono essere utilizzati in situazioni di emergenza per far fronte a un'ampia gamma di esigenze a breve termine (anche di carattere umanitario).

4. Conclusioni

La Commissione è consapevole del fatto che l'uso dei fondi AMIF e ISF è solo una soluzione temporanea in attesa dell'adozione della proposta di regolamento. Per questo motivo la Commissione sottolinea l'importanza di adottare la proposta rapidamente, specialmente in vista dell'arrivo della primavera e del probabile acuirsi delle esigenze umanitarie, ed esorta il Consiglio ad agire nel più breve tempo possibile. È necessario un intervento immediato per fronteggiare l'evolversi di una crisi umanitaria all'interno della nostra Unione.

---

[7] I dati sono stati raccolti dalla Commissione durante la crisi dei rifugiati e sono stati messi a disposizione da partner umanitari competenti attivi sul campo (ad esempio la relazione OIM/UNHCR del 2016 "Un piano di risposta regionale per i profughi e migranti in Europa", secondo la quale sono necessari 550 milioni di dollari in un'ipotesi di transito).