



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

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPE 0003676 P-4.22.25  
del 01/04/2016



13709063

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'Economia e delle Finanze  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Interno  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Protezione civile  
Ufficio Relazioni istituzionali – Servizio  
Relazioni internazionali

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

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una Proposta di Regolamento del Consiglio sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione. COM (2016) 115.**

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

Il Capo del Dipartimento  
Cons. Diana Agosti



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

*Prot. N.º* .....

*Risposta al Foglio del* .....

*N.º* .....

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE

Prot n° REI/0016610

del 31/03/2016

----- USCITA -----

Al Dipartimento Politiche Europee  
Servizio Informative Parlamentari e Corte di  
Giustizia UE  
infoattiue@governo.it

e p.c.:

Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Nucleo di valutazione degli atti UE  
legislativo@tesoro.it;  
legislativo.finanze@tesoro.it

Ministero dell'Interno  
Nucleo di valutazione degli atti UE  
legislativo.internazionali@interno.it

Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE  
dgue.segreteria@esteri.it

**OGGETTO:** Relazione sul Regolamento del Consiglio sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione (proposta COM (2016) 115), ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012 n. 234.

Facendo seguito alla nota prot. n. 2549 dell'8 marzo 2016 si trasmette, per i seguiti di competenza di codesti Uffici, la relazione relativa al Regolamento in oggetto, già anticipata a mezzo posta elettronica.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
Fabrizio Curcio

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

### Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Consiglio sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione

- **Codice della proposta:** COM(2016) 115 del 02/03/2016
- **Codice interistituzionale:** 2016/0069(NLE)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** PCM- Dipartimento della Protezione Civile

\*\*\*

### Premessa: finalità e contesto

*La proposta in oggetto mira alla creazione di uno strumento di sostegno finanziario che intervenga per sovvenzionare azioni umanitarie all'interno dell'UE in supporto degli Stati Membri. L'iniziativa si è resa necessaria per far fronte al massiccio afflusso di migranti e rifugiati, che necessitano di immediata assistenza, verso il territorio di Stati Membri e fa seguito alla richiesta da parte del Consiglio Europeo contenuta nelle Conclusioni del 19 febbraio u.s. di un'azione urgente da parte della Commissione per fronteggiare l'emergenza umanitaria in corso sul territorio dell'Unione.*

*Malgrado lo strumento nasca in tali circostanze eccezionali, è in linea di principio utilizzabile per altre situazioni di emergenza, quali calamità naturali o antropiche che possano colpire uno o più Stati Membri.*

*Lo strumento si è reso necessario per due ordini di motivi: da un lato le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) che riguardano l'aiuto umanitario (art. 214) permettono l'adozione di misure di assistenza solo sul territorio di paesi terzi, dall'altro l'utilizzo di strumenti esistenti, quali il Meccanismo unionale di protezione civile, non ha permesso di soddisfare tutte le richieste di assistenza, in quanto le necessità sono simili in molti degli Stati Partecipanti al Meccanismo.*

*Da notare (art. 2) che le azioni che verrebbero finanziate sarebbero complementari ed integrative rispetto alle attività di risposta degli Stati membri interessati dall'emergenza e la loro attuazione sarebbe affidata alla Commissione o ad organizzazioni partner selezionate dalla Commissione (quali organizzazioni non governative, servizi specializzati degli Stati membri o agenzie e organizzazioni internazionali).*

*Infine, da sottolineare, che stante la situazione emergenziale che è all'origine della proposta della Commissione, l'iter di approvazione dell'atto in oggetto è stato di natura preferenziale: l'atto è stato trasmesso direttamente al Coreper (Comitato dei Rappresentanti Permanenti) il 2 marzo u.s., discusso nelle successive riunioni del 4, e 9 marzo (con un passaggio al gruppo Antici l'8 marzo) e approvato con modifiche dal Coreper lo stesso 9 marzo u.s. ed infine adottato dal Consiglio Affari Generali del 15 marzo 2016.*

### A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

## MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

### giuridica

La base giuridica prescelta è l'art. 122.1 del TFUE riguardante la possibilità per il Consiglio di decidere, su proposta della Commissione, di adottare "misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia".

La scelta della base giuridica lascia aperte alcune questioni: in primo luogo si potrebbe argomentare che l'art. 122.1 TFUE non rappresenti, da solo, un presupposto sufficiente per uno strumento che definisce un quadro generale e astratto di intervento per ragioni umanitarie a favore dei paesi membri; sarebbe dunque opportuno quantomeno richiamare la natura complementare e di sostegno dell'intervento dell'Unione rispetto all'intervento nazionale.

La soluzione di compromesso decisa in Coreper è andata infine in tale direzione. Pertanto è stato confermato l'art. 122.1 come base giuridica, mentre la nuova formulazione dell'art. 1 accoglie l'indicazione per cui lo strumento finanziario interviene a supporto e in maniera complementare rispetto alle azioni messe in atto dallo Stato membro colpito. Inoltre la cooperazione e la consultazione con lo Stato colpito dovranno essere assicurate.

Inoltre è utile evidenziare che sebbene sia giuridicamente possibile invocare l'art. 122.1 come base giuridica dello strumento in parola al fine di aiutare uno Stato membro in difficoltà economiche, tuttavia, da un punto di vista giuridico si deve prevedere che sia il Consiglio ad adottare misure e non la Commissione. Pertanto è stato reputato necessario aggiungere alla proposta un articolo in tal senso. In altre parole, l'art. 122.1 non può costituire la base giuridica di uno strumento orizzontale, bensì è necessario prevedere un intervento del Consiglio (se pure su proposta della Commissione), inserito nell'art. 2.

### 2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto gli obiettivi a cui mira l'iniziativa finanziata non possono essere conseguiti con azioni dei singoli Stati Membri. Il caso di specie è di particolare evidenza, in quanto diversi Stati membri sono stati contemporaneamente interessati dalla medesima emergenza. E comunque anche qualora si verificassero catastrofi naturali o antropiche di particolare gravità in Stati già colpiti da gravi difficoltà economiche o la cui situazione economica risulti compromessa a seguito della crisi, lo strumento potrebbe intervenire in aiuto dello Stato colpito andando a ridurre l'impatto sull'economia generale del Paese.

### 3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità limitandosi a proporre quanto necessario per conseguire le finalità indicate in premessa ed in particolare mira a fronteggiare l'attuale emergenza legata al flusso di migranti e rifugiati. A seguito delle modifiche introdotte nel corso del negoziato è stato rafforzato il ruolo del Consiglio che è ora deputato a prendere la decisione sull'attivazione dello strumento e può, se del caso, specificare la durata del periodo di attivazione.

## B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

### 1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto l'emergenza per l'afflusso di migranti e rifugiati in atto è tale da richiedere misure urgenti ed

## MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

eccezionali per fronteggiare una crisi umanitaria già conclamata, ma che potrebbe degenerare nei prossimi mesi in considerazione del potenziale aumento dei viaggi della speranza verso territori degli Stati Membri a seguito del miglioramento delle condizioni climatiche. Per tale motivo l'iniziativa è stata ritenuta di particolare urgenza, ed anche a seguito delle già richiamate Conclusioni del Consiglio Europeo del 19 febbraio u.s., ha seguito un iter di approvazione particolarmente rapido culminato nell'approvazione del testo, come emendato dal Coreper, da parte del CAG del 15 marzo.

### **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

Le disposizioni contenute nel progetto, in linea generale, possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto lo strumento finanziario potrebbe intervenire anche per supportare il nostro Paese nel fronteggiare un massiccio e repentino aumento del flusso di migranti e rifugiati sulla rotta Mediterranea. Di fatto, come esplicitato nell'art. 8.2 così come emendato in fase negoziale, è attivato per l'attuale flusso di rifugiati e migranti e per un periodo di tre anni. Dunque, in breve, si applica potenzialmente anche al caso italiano.

Si evidenzia, tuttavia, l'assenza della possibilità di un finanziamento diretto alle autorità dello Stato colpito. Potrebbero invece essere coinvolte le organizzazioni non governative locali che agiscano per conto di organizzazioni che abbiano accordi quadro di partenariato con la Commissione.

Il fatto invece che il Consiglio sia l'organo deputato a prendere la decisione finale sull'attivazione dello strumento dovrebbe rappresentare un elemento di garanzia sufficiente ad escludere che in caso di disastro naturale o antropico, possano verificarsi tentativi di ingerenza esterni lesivi della piena sovranità del Paese che rimane libero nella propria decisione di chiedere o meno assistenza internazionale in caso di disastro grave e di grande impatto.

### **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

Come già evidenziato, per via dell'eccezionalità della situazione che ha determinato la necessità di istituire tale strumento finanziario la tempistica di adozione del Regolamento in esame è stata particolarmente serrata. L'atto è stato trasmesso direttamente al Coreper (Comitato dei Rappresentanti Permanenti) il 4 marzo u.s, senza passare per i gruppi di lavoro del Consiglio competenti per materia, e ivi negoziato nelle successive riunioni del 4 e 9 marzo (con passaggio al gruppo Antici l'8 marzo), approvato con modifiche dal Coreper lo stesso 9 marzo u.s. e definitivamente adottato dal Consiglio Affari Generali del 15 marzo 2016.

Per tale ragione lo spazio negoziale è stato strettissimo e molto breve anche dal punto di vista della tempistica. In ogni caso la delegazione italiana, previo un accordo a livello centrale fra le amministrazioni competenti, ha potuto farsi portatrice in sede di negoziato di una posizione solida e ben consolidata, peraltro appoggiata e seguita da diversi altri Stati membri, che mirava da un lato a sottolineare l'aspetto della complementarietà delle azioni finanziate rispetto all'azione dello Stato membro colpito che conserva la responsabilità primaria sul proprio territorio dell'assistenza ai soggetti affetti dall'emergenza umanitaria; dall'altro ad evidenziare un ruolo per lo Stato membro colpito nella richiesta di attivazione dello strumento nonché nell'identificazione dei bisogni e delle azioni da mettere in atto e nel coordinamento delle attività proposte.

Come detto, il compromesso risultante dal negoziato rimette al centro della catena decisionale il Consiglio conferendo agli Stati Membri la possibilità di decidere collegialmente sull'attivazione dello strumento (art. 2); in tal modo viene salvaguardato il ruolo dello Stato colpito, che deve comunque essere consultato e coopera nell'attuazione delle misure complementari messe in atto sul proprio territorio allo scopo di fornire assistenza umanitaria (art. 2). Inoltre nel testo

## MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

*riformulato si specifica che tale strumento finanziario di supporto può intervenire solo dopo che siano stati esperiti tutti gli altri strumenti a disposizione degli Stati Membri e dell'UE (art. 1.1).*

*E' opportuno che le autorità nazionali competenti continuino a monitorare le fasi successive all'approvazione del Regolamento per vigilare che l'attuazione dello strumento finanziario non generi possibili ingerenze sulle decisioni sovrane dello Stato colpito o situazioni che possano ledere interessi nazionali anche non vitali.*

### C. Valutazione d'impatto

#### 1. Impatto finanziario

*La proposta prevede un finanziamento di 700 milioni di Euro distribuiti su tre anni, 300 milioni vengono stanziati per l'anno in corso, mentre la stima per il 2017 ed il 2018 è di 200 milioni annui a valere sul bilancio dell'UE. Da questo punto di vista la proposta è compatibile con il quadro finanziario pluriennale attualmente in corso.*

#### 2. Effetti sull'ordinamento nazionale

*Non si rilevano degli effetti di criticità immediata sull'ordinamento nazionale, in quanto il Regolamento in oggetto non incide o modifica norme dell'ordinamento interno. Tuttavia si ravvisano dei potenziali effetti indiretti che possono presentare profili di criticità settoriali, per esempio nell'ambito della gestione di emergenze nazionali derivanti da eventi naturali ed antropici di ampia portata o, in occasione di crisi umanitarie come quella in corso, dovrà valutarsi attentamente la rispondenza di eventuali interventi esterni finanziati dallo strumento emergenziale con le politiche di risposta nazionali e dovrà essere adeguatamente monitorato il grado di ingerenza di organizzazioni umanitarie internazionali nella politica di assistenza del nostro Paese, nonché valutare l'impatto di azioni finanziate da soggetti esterni sulla coesione del sistema di protezione civile italiano che poggia le sue basi sulle organizzazioni non governative di volontariato di protezione civile.*

#### 3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

*Il Regolamento 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

*Non si ravvisano costi immediati di adeguamento dell'organizzazione della PA in seguito all'approvazione del Regolamento.*

#### 5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

*Non si ravvisano effetti diretti sulle attività dei cittadini e delle imprese. Effetti indiretti sono una migliore e più efficace assistenza a rifugiati e migranti e dunque un minor rischio di degenerazione della crisi e di possibili effetti negativi soprattutto sui territori più esposti al flusso migratorio e che, per esempio, ospitano centri di accoglienza.*

Altro

---

**MODELLO**

*(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)*

- *Si allega il testo approvato dal CAG del 15 marzo u.s.*