



Council of the
European Union

096593/EU XXV. GP
Eingelangt am 11/03/16

Brussels, 11 March 2016
(OR. en, it)

6922/16

Interinstitutional Files:

2015/0125 (NLE)

2015/0209 (NLE)

JAI 197
RELEX 175
ASIM 33
JAIEX 20
FRONT 123
SCHENGEN 8
SCH-EVAL 50
MIGR 49
GENVAL 33
DROIPEN 52
COSI 39
COMIX 199
FIN 155

MAP 12
ACP 42
DEVGEN 39
COAFR 69
COASI 22
COWEB 19
ELARG 16
CADREFIN 12
ENFOPOL 72
PROCIV 13
VISA 70
INST 94
PARLNAT 54

COVER NOTE

From:	Senate of the Italian Republic
date of receipt:	4 March 2016
To:	General Secretariat of the Council
Subject:	RISOLUZIONE DELLA 1 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) - Opinion ¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached opinion of the Senate of the Italian Republic on below mentioned subjects:

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions
a European Agenda on Migration

[doc. ST 8961/15 JAI 327 ASIM 26 FRONT 102 RELEX 385 CO EUR-PREP 24 -
COM(2015) 240 final]

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>

Report from the Commission to the European Parliament and the Council Seventh bi-annual report on the functioning of the Schengen area 1 November 2014 - 30 April 2015

[doc. ST 9483/15 JAI 408 SCHENGEN 20 SCH-EVAL 18 COMIX 254 - COM(2015) 236 final]

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020)

[doc. ST 9345/15 MIGR 29 GENVAL 17 DROIPEN 53 JAI 390 JAIEX 27 RELEX 436 COSI 54 COMIX 249 - COM(2015) 285 final]

Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece

[doc. ST 9355/15 ASIM 30 MIGR 30 COMIX 247 - COM(2015) 286 final]

Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on the mobilisation of the Flexibility Instrument for the provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece

[doc. ST 9403/15 FIN 397 - COM(2015) 238 final]

Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary

[doc. ST 11844 /15 ASIM 80 - COM(2015) 451 final]

Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council EU Action Plan on return

[doc. ST 11846/15 MIGR 41 COMIX 389 - COM(2015) 453 final]

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public Procurement rules in connection with the current asylum crisis

[doc. ST 11885/15 ASIM 83 MAP 22 - COM(2015) 454 final]

Joint communication to the European Parliament and the Council Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action

[doc. ST 11877/15 ASIM 82 ACP 120 DEVGEN 157 COAFR 251 COASI 114 COWEB 88 ELARG 43 RELEX 707 - JOIN(2015) 40 final]

Communication to the European Parliament, the European Council and the Council Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration

[doc. ST 12313/15 JAI 685 ASIM 93 FRONT 196 RELEX 741 CADREFIN 58 ENFOPOL 261 PROCIV 48 VISA 313 - COM(2015) 490 final].

Senato della Repubblica
Il Presidente

Roma, - 4 MAR. 2016
Prot. n. 137/UE

Signor Presidente,

mi è gradito inviarLe il testo della risoluzione approvata dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica italiana a conclusione dell'esame delle: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Agenda europea sulla migrazione» (COM (2015) 240 definitivo); Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Settima relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen 1^o novembre 2014 – 30 aprile 2015» (COM (2015) 236 definitivo); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015–2020)» (COM (2015) 285 definitivo); Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (COM (2015) 286 definitivo); Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilitazione dello strumento di flessibilità per le misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (COM (2015) 238 definitivo); 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 definitivo); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio» (COM (2015) 453 definitivo); Comunicazione della commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel settore dell'asilo (COM (2015) 454 definitivo); Comunicazione congiunta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE» (JOIN (2015) 40 definitivo); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio «gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione» (COM (2015) 490 definitivo).

Con i migliori saluti.

(All.)



Signor Mark Rutte
Presidente del Consiglio dell'Unione europea
1048 BRUXELLES

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII

n. 106

RISOLUZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

(Relatore FINOCCHIARO)

approvata nella seduta pomeridiana del 16 febbraio 2016

SULLE

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI «AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE» (COM (2015) 240 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N.64)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO «SETTIMA RELAZIONE SEMESTRALE SUL FUNZIONAMENTO DELLO SPAZIO SCHENGEN 1° NOVEMBRE 2014 – 30 APRILE 2015» (COM (2015) 236 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N.67)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI «PIANO D'AZIONE DELL'UE CONTRO IL TRAFFICO DI MIGRANTI (2015 – 2020)» (COM (2015) 285 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N.68)

PROPOSTA DI DECISIONE DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE MISURE TEMPORANEE NEL SETTORE DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE A BENEFICIO DELL'ITALIA E DELLA GRECIA (COM (2015) 286 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N.69)

PROPOSTA DI DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVA ALLA MOBILITAZIONE DELLO STRUMENTO DI FLESSIBILITÀ PER LE MISURE TEMPORANEE NEL SETTORE DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE A BENEFICIO DELL'ITALIA E DELLA GRECIA (COM (2015) 238 DEFINITIVO) E RELAZIONE TRASMESSA DAL GOVERNO, AI SENSI DELL'AR-

**TICOLO 6, COMMI 4 E 5, DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2012, N. 234, AVENTE
AD OGGETTO IL PREDETTO ATTO (COM (2015) 238 DEFINITIVO)
(ATTO COMUNITARIO N.70)**

**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 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N.78)**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO «PIANO D'AZIONE DELL'UE SUL RIMPATRIO» (COM (2015) 453
DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N.79)**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO SULLE NORME DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI
IN RELAZIONE ALL'ATTUALE CRISI NEL SETTORE DELL'ASILO (COM (2015)
454 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N.80)**

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO
EUROPEO E AL CONSIGLIO «AFFRONTARE LA CRISI DEI RIFUGIATI IN
EUROPA: IL RUOLO DELL'AZIONE ESTERNA DELL'UE» (JOIN (2015) 40
DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N.81)**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO «GESTIRE LA CRISI DEI RIFUGIATI:
MISURE OPERATIVE, FINANZIARIE E GIURIDICHE IMMEDIATE NEL QUADRO
DELL'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE» (COM (2015) 490 DEFINITIVO)
(ATTO COMUNITARIO N.82)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 23 febbraio 2016

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	4
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	11

La Commissione,

esaminate, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Agenda europea sulla migrazione» (COM (2015) 240 definitivo); la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Settima relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen 1° novembre 2014 – 30 aprile 2015» (COM (2015) 236 definitivo); la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015 – 2020)» (COM (2015) 285 definitivo); la proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (COM (2015) 286 definitivo); la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilitazione dello strumento di flessibilità per le misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (COM (2015) 238 definitivo) e la relazione trasmessa dal Governo, ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, avente ad oggetto il predetto atto (COM (2015) 238 definitivo); la 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 definitivo); la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Piano d'azione dell'Ue sul rimpatrio» (COM (2015) 453 definitivo); la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel settore dell'asilo (COM (2015) 454 definitivo); la comunicazione congiunta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'Ue» (JOIN (2015) 40 definitivo); la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio «Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione» (COM (2015) 490 definitivo),

premesso che:

l'Unione europea si trova ad affrontare una crisi migratoria senza precedenti: secondo i dati forniti dal Commissario per la migrazione, la cittadinanza e gli affari interni Avramopoulos, nel corso dell'audizione svolta, l'11 dicembre 2015, dinanzi alle Commissioni affari costituzionali congiunte del Senato e della Camera dei deputati, il numero degli attraversamenti irregolari alle frontiere esterne dell'Unione europea – dallo scorso gennaio – è di circa 850.000 migranti;

le pressioni migratorie hanno assunto proporzioni straordinarie soprattutto per quei Paesi che, come l'Italia, costituiscono il luogo di primo approdo, con conseguenze di grande rilievo sia in termini di impegno nelle operazioni di identificazione, registrazione e trattamento delle domande di protezione internazionale, sia nelle rispettive capacità di accoglienza;

il Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015 e il Parlamento europeo, con la risoluzione del 29 aprile 2015 «sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'Unione europea in materia di migrazione e asilo», erano già pervenuti a un consenso politico in merito alla necessità di agire rapidamente per salvare vite umane e rafforzare l'azione dell'Unione europea in questo ambito, invitando la Commissione europea a presentare un'agenda ambiziosa in materia di migrazione, che tenesse conto di tutti gli aspetti del fenomeno;

il 13 maggio 2015 la Commissione europea ha presentato l'«Agenda europea sulla migrazione» (COM(2015) 240), con l'intento di fornire una risposta immediata alla situazione di crisi in atto nel Mediterraneo e di indicare quelle iniziative a medio e lungo termine per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire il fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti,

esaminate le azioni immediate proposte nell'Agenda e intese a:

salvare vite umane in mare, attraverso il potenziamento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon;

combattere le reti criminali di trafficanti, attraverso operazioni di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e un migliore utilizzo e scambio di informazioni fra gli Stati;

attivare il sistema di risposta di emergenza, previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per la ricollocazione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, quale misura temporanea che dovrebbe tuttavia pervenire a un sistema permanente di ricollocazione;

trovare un approccio comune per aiutare gli sfollati con evidente bisogno di protezione internazionale, in particolare attraverso un programma di reinsediamento dell'Unione europea, la creazione di un centro pilota multifunzionale in Niger e l'assegnazione di 30 milioni di euro ai programmi di sviluppo e protezione regionale;

aiutare gli Stati membri in prima linea, attraverso l'istituzione di un nuovo metodo basato sui «punti di crisi» e la mobilitazione di 60 milioni di euro in finanziamenti di emergenza,

considerato che:

l'Agenda appare apprezzabile perché ispirata ad un approccio «olistico», che intende affrontare contestualmente e in termini coerenti tutti i diversi profili del fenomeno, individuando le misure utili, sia a breve termine sia negli anni a venire, per gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto;

in questo quadro, va salutato con favore il potenziamento delle operazioni coordinate da Frontex (il cui mandato è stato anche ampliato), Triton, e Poseidon, le cui risorse sono state triplicate e la cui durata è stata prolungata a tutto il 2016;

le stesse considerazioni valgono, più in generale, con riferimento alle iniziative assunte per rafforzare il controllo delle frontiere esterne e contrastare le reti criminali dei trafficanti, con particolare riguardo all'operazione EUNAVFORMED, fermo restando che il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne deve essere in ogni caso condotto senza pregiudicare la tutela dei diritti fondamentali delle persone e senza rinunciare all'*acquis* di Schengen, elemento imprescindibile per la realizzazione di uno spazio comune europeo;

sono stati opportunamente incrementati i Fondi AMIF (asilo, migrazione e integrazione) e il Fondo ISF (sicurezza interna) a valere sul bilancio dell'Unione europea, con particolare riferimento al sostegno ai Paesi membri più esposti ai flussi migratori;

la gestione efficace del problema non può che prevedere la piena collaborazione tra l'Unione europea e alcuni Paesi situati ai suoi confini, più direttamente investiti dai flussi migratori; in questa logica si colloca la decisione di sostenere finanziariamente la Turchia e altri Paesi confinanti con la Siria, da cui attualmente proviene il flusso più ingente di profughi;

analogamente, meritano una valutazione positiva le iniziative volte a realizzare la ricollocazione e il reinsediamento di una parte dei profughi allo scopo di distribuire i relativi oneri in termini più equi tra i diversi Stati membri, in coerenza con i principi di solidarietà e di corresponsabilizzazione che, in base alle disposizioni dei Trattati, devono ispirare la politica europea in materia di asilo e migrazione;

la crisi migratoria ha evidenziato molti dei limiti strutturali della politica migratoria dell'Unione europea e degli strumenti di cui essa attualmente dispone;

l'Agenda ha, pertanto, opportunamente ribadito la necessità di un nuovo approccio strategico a medio e lungo termine, basato su quattro principali linee di azione: la lotta alla migrazione irregolare, la sicurezza delle frontiere esterne, una politica comune europea di asilo forte, una nuova politica di migrazione legale;

l'attuale contesto appare critico sotto molteplici aspetti, in considerazione, ad esempio, delle decisioni assunte da alcuni Stati membri, orientate a limitare il transito dei migranti attraverso le proprie frontiere e quindi in parziale contraddizione rispetto alle determinazioni assunte con l'Agenda europea e con gli atti successivi volti ad attuarla, nonché alle difficoltà relative alla ricollocazione e al collocamento dei richiedenti protezione internazionale;

risulta drammaticamente indebolita – fino al punto di essere messa in discussione – la stessa tenuta del sistema di libera circolazione all'interno del cosiddetto «spazio Schengen», che rappresenta uno degli *acquis* fondamentali del processo di integrazione comunitaria;

esaminate le misure che, in attuazione dell'Agenda, sono state finora adottate dalla Commissione europea e largamente dibattute nelle sedi istituzionali europee, nonché all'interno dei singoli Stati membri, in particolare:

la decisione (UE) 2015/1523, del Consiglio, del 14 settembre 2015, che 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;

la raccomandazione (UE) 2015/914, della Commissione, dell'8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo, nella quale si invitano gli Stati membri a reinsediare, in un periodo di due anni, 20.000 persone provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea e con evidente bisogno di protezione internazionale secondo l'UNHCR, e sulla quale, in occasione del Consiglio Giustizia e affari interni del 20 luglio 2015, i Ministri hanno trovato un accordo in merito al reinsediamento di 22.504 persone;

il Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020) (COM(2015) 285), contenente misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento, potenziando le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti;

le Linee guida sull'applicazione delle norme del regolamento EURODAC, relative all'obbligo di rilevare le impronte digitali (SWD(2015) 150), in cui viene definito un approccio comune basato sulle buone pratiche, al fine di facilitare il rilevamento sistematico delle impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale al momento dell'arrivo;

la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee, per un periodo di due anni, nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, prevedendo la ricollocazione di 120.000 richiedenti di cui: 15.600 dall'Italia; 50.400 dalla Grecia; a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 richiedenti saranno ricollocati proporzionalmente dall'Italia e dalla Grecia;

il Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio (COM(2015) 453), adottato congiuntamente a un Manuale sul rimpatrio, in cui vengono definite le misure immediate e le misure a medio termine che gli Stati membri devono adottare per favorire il rimpatrio volontario, rafforzare l'attuazione della cosiddetta «direttiva rimpatri», migliorare la condivisione delle informazioni, rafforzare il ruolo e il mandato di Frontex nelle operazioni di rimpatrio e creare un regime integrato di gestione dei rimpatri;

la comunicazione sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici per le misure di sostegno dei rifugiati (COM(2015) 454);

la comunicazione «Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE» (JOIN(2015) 40), in cui la Commissione ribadisce la centralità della dimensione esterna nella gestione dei flussi migratori;

il fondo fiduciario per l'Africa, lanciato ufficialmente in occasione del vertice di La Valletta il 12 novembre 2015, che prevede lo stanziamento di 1,8 miliardi di euro, attinti dal bilancio dell'Unione europea,

allo scopo di istituire un Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare in Africa,

valutate in particolare le seguenti proposte legislative, attualmente al vaglio delle istituzioni europee:

la 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 (COM(2015) 450);

la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri, ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE (COM(2015) 452),

visti gli articoli 77, 78, 79 e 80 del TFUE,

impegna il Governo a:

offrire pieno sostegno alle iniziative e alle proposte adottate dalla Commissione europea nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, in particolare:

a) accogliere con favore l'adozione della citata decisione (UE) 2015/1523 e della citata decisione (UE) 2015/1601, che hanno consentito l'avvio del meccanismo di ricollocazione. Di fronte ai flussi migratori senza precedenti che continuano ad aumentare in Italia e in Grecia, tali decisioni hanno attivato il sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE e hanno portato all'istituzione di un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale di persone in evidente bisogno di protezione internazionale in altri Stati membri su un periodo di due anni. Al riguardo, affinché le misure decise trovino effettiva realizzazione, va sollecitata, con maggiore urgenza e nelle opportune sedi, la notifica da parte di tutti gli Stati membri delle capacità di accoglienza rese disponibili per ospitare le persone ricollocate, anche attraverso la designazione, se del caso, di funzionari di collegamento per la ricollocazione da inviare in Italia e in Grecia. Va, pertanto, ricordato che il criterio prescelto per individuare i richiedenti bisognosi di protezione internazionale da ricollocare circoscrive l'applicazione di tali misure agli 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 per cento. Tenendo conto dei dati attuali, il ricollocamento interesserebbe essenzialmente i richiedenti provenienti da Siria, Iraq ed Eritrea, senza, quindi, venire incontro all'esigenza

di Paesi come l'Italia che si trovano ad accogliere un gran numero di migranti appartenenti ad altre nazionalità;

b) esprimere parere favorevole sulla proposta della Commissione europea per un meccanismo permanente di ricollocazione, condividendo l'obiettivo generale di fornire all'Unione europea un solido strumento per gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche nel settore dell'asilo. Appare, in proposito, particolarmente condivisibile l'intento di garantire, da un lato, in situazioni di crisi, un'equa ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri per numeri elevati di richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale e, dall'altro, la corretta applicazione del cosiddetto «sistema Dublino», compresa la piena protezione dei diritti dei richiedenti protezione internazionale;

c) appoggiare l'intenzione della Commissione europea di provvedere a una valutazione del «sistema Dublino», anche attraverso l'esperienza maturata con i meccanismi di ricollocazione e di reinsediamento, al fine di procedere, entro marzo 2016, a un'eventuale ulteriore revisione del sistema volta a ottenere una più equa distribuzione dei richiedenti asilo in Europa. Si evidenzia, in proposito, che il meccanismo vigente di ripartizione delle responsabilità per l'esame delle domande di protezione internazionale, il «sistema Dublino», non riesce a far fronte adeguatamente alla situazione attuale. In particolare, 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 (cosiddetto «regolamento Dublino III»), assegna la responsabilità dell'esame della domanda principalmente allo Stato membro di ingresso del richiedente.

Il regolamento Dublino III nasceva dall'esigenza di istituire un meccanismo chiaro e pratico di determinazione della competenza per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno spazio senza controlli alle frontiere interne tra gli Stati membri. Nelle intenzioni del legislatore, ciò avrebbe consentito sia di garantire l'accesso effettivo alle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato senza pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande d'asilo, sia di prevenire abusi del diritto di asilo. Questo meccanismo si è, tuttavia, rivelato del tutto inidoneo a fronteggiare le condizioni attuali, tanto da far ritenere ormai indispensabile il suo superamento.

In effetti, come indicato anche nella stessa Agenda migratoria europea, nel 2014 si è raggiunto un numero di 600.000 domande di asilo presentate nell'Unione europea, il 72 per cento delle quali è stato trattato da soli cinque Stati membri.

Al di là delle decisioni di urgenza che sono state assunte sotto la pressione dell'emergenza, è evidente, infatti, che il «sistema Dublino» non risulta più adeguato al volume di richiedenti asilo che approdano in Europa perché, per quanti progressi si potranno compiere sul piano del rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, le condizioni disperate da cui tanti uomini, donne e bambini fuggono alla ricerca di salvezza sono

tali da indurli ad affrontare qualunque rischio pur di raggiungere il territorio europeo.

Le forti pressioni alle frontiere esterne dell'Unione europea e l'incapacità dei singoli Stati membri di affrontare da soli le nuove sfide migratorie, evidenziata anche dalle 48 decisioni su procedimenti di infrazione per mancato recepimento e attuazione del sistema europeo comune di asilo di recente avviate dalla Commissione europea, impongono una revisione del sistema in grado di fornire una risposta strategica adeguata. Al centro di tale sistema dovrebbe dunque porsi, accanto al principio di condivisione delle «responsabilità», il principio della «solidarietà», sancito dall'articolo 80 del TFUE.

L'adozione di logiche operative ispirate alla massima collaborazione e alla integrazione delle conoscenze dei diversi soggetti e strutture, specializzate a livello nazionale ed europeo, potrebbe offrire anche il vantaggio di una gestione più ordinata degli ingressi regolarizzati, sulla base delle esigenze e dei margini effettivi di assorbimento di ciascun Stato membro.

Appare auspicabile, pertanto, che vengano sostenute proposte per una revisione del regolamento Dublino, con la previsione di un sistema vincolante di ripartizione delle quote quale criterio base per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale, tanto più che i movimenti secondari e irregolari di rifugiati e migranti irregolari rischiano di pregiudicare, come dimostrato dai più recenti avvenimenti, la libertà di circolazione delle persone all'interno dello spazio Schengen;

d) compiere ogni iniziativa utile per valorizzare il ruolo e le funzioni delle Agenzie europee competenti in materia di asilo e migrazione: Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) e Agenzia per i diritti fondamentali (FRA), organismi che potrebbero collaborare, in vista della presentazione, da parte della Commissione europea, di una revisione del regolamento di Dublino, per elaborare una ricerca comune che, incrociando i rispettivi dati e punti di vista, delinei le possibili soluzioni alternative e individui vantaggi e svantaggi di ciascuna di esse.

In particolare, è auspicabile che l'EASO diventi il perno della politica di asilo europea, in modo da garantire una piena coerenza nelle procedure e nei criteri adottati per il riconoscimento dello *status* di rifugiati; a tal fine, è indispensabile rafforzare le risorse a disposizione dell'EASO stesso e ampliarne le competenze.

Ai fini del rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e del contrasto al traffico di esseri umani, è altresì auspicabile che si proceda alla realizzazione di un sistema europeo di guardie di frontiera, che tragga origine dal potenziamento e dall'evoluzione dell'Agenzia Frontex, nei termini indicati dalla Commissione europea con la proposta del 15 dicembre 2015 che prospetta, appunto, l'istituzione di una guardia di frontiera e di una guardia costiera comuni a tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: GINETTI)

sugli atti comunitari nn. 69 e 70

15 luglio 2015

La Commissione,

esaminati gli atti comunitari,

considerato che la proposta di decisione COM(2015) 286, rientra nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione (COM(2015) 240) presentata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015, in seguito alle decisioni adottate dal Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015 e alla risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo;

considerato che essa stabilisce norme per la ricollocazione – nell'ambito dei richiedenti giunti in Italia e in Grecia dal 15 aprile 2015 fino a due anni dalla data di entrata in vigore della decisione – di 40.000 richiedenti protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia, che saranno redistribuiti verso altri Stati membri dell'Unione europea, in ragione della chiave di distribuzione allegata all'Agenda europea sulla migrazione, basata su criteri quali il PIL, la popolazione, il tasso di disoccupazione e il numero di richiedenti asilo e rifugiati reinsediati tra il 2010 e il 2014. Secondo la stessa Commissione europea, il numero di richiedenti da ricollocare nel prossimo biennio rappresenta il 12 per cento per l'Italia e il 19 per cento per la Grecia di tutte le persone che hanno attraversato irregolarmente le frontiere dei due Paesi nel 2014 e nei primi quattro mesi del 2015;

considerato che la proposta si basa sull'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo cui, qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati;

condivisa la valutazione del carattere emergenziale dell'attuale situazione di pressione migratoria su Italia e Grecia, testimoniata dai dati

Frontex secondo cui essa ammonta al 75 per cento di tutti gli attraversamenti irregolari in sede europea, ove nel 2014 sono approdati in Italia 170.000 migranti, rispetto ai 45.000 del 2013, mentre in Grecia nel 2014 sono stati oltre 50.000, rispetto ai 20.000 del 2013, sebbene nei primi quattro mesi del 2015, la Grecia ha registrato già 28.000 approdi irregolari;

rilevato che, secondo i dati Eurostat, nell'ambito dei predetti flussi irregolari complessivi, i richiedenti protezione internazionale in Italia sono stati 64.625 nel 2014 e 26.920 nel 2013, mentre in Grecia sono stati 9.430 nel 2014 e 8.200 nel 2013;

considerato, in particolare, che il campo di applicazione della proposta è limitato alla ricollocazione solo dei richiedenti appartenenti a nazionalità per le quali il tasso medio di riconoscimento dello *status* di protezione internazionale risulta superiore al 75 per cento (per esempio siriani ed eritrei). Si tratta, secondo la Commissione europea, di almeno il 40 per cento dei richiedenti in Italia e di almeno il 50 per cento dei richiedenti in Grecia;

considerato, inoltre, che la ricollocazione esclude i richiedenti i quali, in base alla normativa ordinaria sull'asilo, sarebbero comunque inviati, per competenza, in un altro Stato membro (per esempio per la presenza di familiari). Per converso, l'Italia continuerà a ricevere richiedenti di cui ha la competenza per analoghi motivi;

considerato che l'articolo 7 della proposta prevede, ove necessario, il sostegno da parte degli altri Stati membri, sotto il coordinamento dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), alle attività di identificazione, di rilevamento delle impronte digitali, di registrazione e trattamento iniziale delle domande di asilo, di informazione e assistenza ai richiedenti, e di esecuzione del trasferimento verso lo Stato di ricollocazione;

considerato che la proposta di decisione stabilisce, a carico dell'Italia e della Grecia, l'obbligo di presentare una tabella di marcia per l'attuazione di misure dirette a migliorare la capacità, la qualità e l'efficacia dei propri sistemi di prima accoglienza e di rimpatrio. Qualora l'Italia o la Grecia non rispettino tale obbligo, la Commissione può decidere di sospendere la ricollocazione;

considerato, infine, che, ai sensi dell'articolo 10 della proposta, gli Stati membri di ricollocazione ricevono la somma forfettaria di 6.000 euro per ciascun richiedente protezione internazionale ricollocato, analogamente a quanto previsto dall'articolo 18 del regolamento (UE) n. 516/2014 sul Fondo Asilo, migrazione e integrazione, per ciascun beneficiario di protezione internazionale trasferito da un altro Stato membro;

considerato che la proposta di decisione COM(2015) 238 si propone di mobilitare lo strumento di flessibilità, per un importo di quasi 124 milioni di euro oltre il massimale della rubrica 3 «Sicurezza e cittadinanza», per poter finanziare – nel 2017 – una serie di misure temporanee nel settore dell'asilo (il cui costo totale iscritto a bilancio nel 2016 è stimato a 150 milioni di euro), finalizzate a contribuire ad alleviare la

pressione immediata ed eccezionale sui sistemi di asilo e migrazione dell'Italia e della Grecia;

ricordato che il regolamento (UE, EURATOM) n. 1311/2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2014-2020, istituisce, al di là dei massimali fissati per le singole rubriche del QFP, i seguenti strumenti specifici per consentire all'Unione di rispondere a particolari circostanze impreviste o per consentire il finanziamento di spese chiaramente identificate che non potrebbero essere finanziate all'interno dei massimali disponibili di una o più rubriche a norma del quadro finanziario, facilitando così la procedura di bilancio: la riserva per aiuti d'emergenza, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, lo strumento di flessibilità, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, il margine per imprevisti, la flessibilità specifica per la lotta alla disoccupazione giovanile e il rafforzamento della ricerca nonché il margine globale per gli impegni per la crescita e l'occupazione, in particolare l'occupazione giovanile;

ricordato, inoltre, che l'articolo 11 del regolamento sul QFP prevede un massimale annuo di 471 milioni di euro per lo «strumento di flessibilità», «destinato a permettere il finanziamento, per un dato esercizio ed entro il limite degli importi indicati, di spese chiaramente identificate che non potrebbero essere finanziate all'interno dei massimali disponibili di una o più altre rubriche»,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

in riferimento alla proposta di decisione COM(2015) 286, considerata la natura temporanea – prevista dall'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE – delle misure di redistribuzione dei richiedenti protezione internazionale verso altri Stati membri, ritiene essenziale che si proceda contestualmente a una revisione dell'impianto normativo europeo sulla protezione internazionale, per superare il sistema cosiddetto di Dublino (regolamenti nn. 603 e 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013) verso una vera politica comune di gestione dei flussi migratori, a partire dal reciproco riconoscimento delle decisioni sullo *status* di rifugiato, basato su regole comuni di protezione minima e di garanzia, su stesse procedure e tempi di istruttoria, così come disposto anche dalle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, in vista della implementazione di un unico spazio interno di sicurezza, libertà e giustizia fondato anche sul principio di solidarietà e quindi sulla condivisione degli oneri;

in riferimento al numero complessivo delle ricollocazioni previste dalla predetta proposta di decisione, pur apprezzando il passo in avanti compiuto dalle Istituzioni europee nella direzione della condivisione degli oneri derivanti dalla pressione migratoria sulla sponda Sud dell'Europa, ritiene che ulteriori approfondimenti vadano fatti nel valutare le quote di ripartizione e i criteri nella determinazione numero di richiedenti asilo da ricollocare nel prossimo biennio;

esprime, inoltre, perplessità in relazione alla portata dell'articolo 8, paragrafo 2, della proposta, che prevede la pena della sospensione del sistema di ricollocazione per il Paese – Italia o Grecia – che non rispetti l'obbligo di cui al paragrafo 1, di presentare entro un mese dall'entrata in vigore della decisione una tabella di marcia sulle misure da adottare al fine di migliorare i propri sistemi di asilo e accoglienza e rimpatrio.
