

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XVIII N. 32

I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

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 final)

Approvato il 17 febbraio 2016

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 final)

DOCUMENTO FINALE APPROVATO

La I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 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 final);

preso atto del parere approvato il 28 luglio 2015 dalla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea;

premessi 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 riunite del Senato e della Camera dei deputati, il numero degli attraversamenti irregolari alle frontiere esterne dell'Unione europea - dal gennaio 2015 - 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 ma-

teria 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 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 final), 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,

valutate 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, per la ricollocazione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, quale misura temporanea che dovrebbe tuttavia perve-

nire 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 EUNAVFOR MED, 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 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 discus-

sione — 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,

preso atto delle 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,

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 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, evidenziata l'esigenza di offrire pieno sostegno alle iniziative e alle proposte adottate dalla Commissione europea nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, in particolare:

giudicata con favore la proposta della Commissione europea per un meccanismo permanente di ricollocazione, condividendo l'obiettivo generale di fornire all'Unione un solido strumento per gestire in modo strutturale ed efficace le situa-

zioni critiche nel settore dell'asilo e, in particolare, 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 sistema Dublino, compresa la piena protezione dei diritti dei richiedenti protezione internazionale;

preso atto dell'adozione della decisione (UE) 2015/1523 e della 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;

preso atto dell'esigenza di intraprendere ogni iniziativa utile per valorizzare il ruolo e le funzioni delle Agenzie europee competenti in materia di asilo e migrazione, quali EASO (Ufficio europeo per l'asilo), Frontex (Agenzia per il coordinamento della sorveglianza alle frontiere) e FRA (Agenzia per i diritti fondamentali),

esprime

UNA VALUTAZIONE POSITIVA

con le seguenti osservazioni:

a) siano sostenute le proposte tese ad una revisione del regolamento Dublino, prevedendo 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, al fine di assicurare una gestione più ordinata degli ingressi regolarizzati, ispirata alla massima collaborazione e alla integrazione delle conoscenze dei diversi soggetti e delle strutture e commisurata alle esigenze e ai margini effettivi di assorbimento di ciascun Stato membro;

b) al fine di assicurare una effettiva attuazione delle decisioni (UE) 2015/1523 e (UE) 2015/1061 si valuti l'opportunità di sollecitare, 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, favorendo altresì una rivalutazione dei criteri prescelti per individuare i richiedenti bisognosi di protezione internazionale da ricollocare al fine di renderli più rispondenti alle esigenze di tali Paesi;

c) si prenda in considerazione l'esigenza di ampliare le competenze dell'EASO (Ufficio europeo per l'asilo), incre-

mentandone le risorse, affinché esso diventi il perno della politica di asilo europea, in vista di una piena coerenza nelle procedure e nei criteri adottati per il riconoscimento dello *status* di rifugiati;

d) ai fini del rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e del contrasto al traffico di esseri umani, appare opportuno 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.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

La XIV Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 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 final;

premessi che:

l'adozione dell'Agenda segna un rilevante salto di qualità nell'approccio dell'Unione europea al tema delle migrazioni che, per le dimensioni e il carattere strutturale assunto, non può più essere affrontato secondo una logica emergenziale ma richiede risposte sistematiche e coerenti;

il progresso che l'Agenda rappresenta costituisce una risposta importante anche se tardiva, in considerazione della scarsa attenzione rispetto al problema che hanno dedicato per troppo tempo sia molti dei *partner* che le stesse istituzioni europee, come dimostra eloquentemente il numero crescente di tragedie occorse nel Mar Mediterraneo con la morte di migliaia di persone nel tentativo disperato di raggiungere le coste dell'Unione europea, molte delle quali si sarebbero potute salvare se il programma *Mare nostrum*, gestito unilateralmente dal nostro Paese con grande sacrificio, fosse stato condiviso;

risulta al riguardo apprezzabile che l'Agenda prenda le mosse proprio dal riconoscimento del valore dell'esperienza di *Mare nostrum* e dalla conseguente intenzione di rafforzare Frontex anche ampliando sistematicamente l'allargamento del raggio di azione di tali operazioni oltre le acque territoriali degli Stati membri;

più in generale, merita apprezzamento l'ispirazione che muove l'Agenda, diretta a porre le condizioni per consentire all'Unione europea di gestire il tema sulla base di politiche organiche e coerenti che considerino tutti i diversi profili (contrasto alla tratta di essere umani e allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina; rafforzare la capacità di salvataggio in mare; migliorare i sistemi di accoglienza e gestione delle domande di asilo; fronteggiare i picchi nei flussi assistendo i Paesi più esposti, in coerenza con i principi di solidarietà tra i Paesi membri affermati dai Trattati; rafforzare la collaborazione con i Paesi di provenienza e di transito per prevenire i tentativi di raggiungere le frontiere europee);

il meccanismo di ricollocazione in due anni di 40 mila richiedenti asilo in evidente necessità di protezione internazionale da Italia e Grecia agli altri Stati membri rappresenta un primo passo verso una politica europea effettivamente solidale circa la gestione dei flussi migratori e del volume delle richieste di asilo. Si tratta altresì di uno schema di redistribuzione di richiedenti asilo che di fatto opera una disapplicazione temporanea ed eccezionale delle disposizioni del regolamento Dublino sul Paese di primo approdo;

peraltro, non si può non notare che gli esiti del Consiglio del 20 luglio 2015 (a conclusione del quale si è stabilita la ricollocazione di 32.256 richiedenti asilo) hanno parzialmente smentito il valore del programma di ricollocazione, stante l'indisponibilità di alcuni *partner* a partecipare alla redistribuzione di richiedenti asilo;

il programma di reinsediamento di 20 mila profughi costituisce un primo

esempio di risposta umanitaria coordinata a livello europeo con il coinvolgimento degli Stati membri rispetto alle diverse centinaia di migliaia di profughi (provenienti da Paesi che vivono situazioni drammatiche di tensioni, violenze e guerre come la Siria e i Paesi del Corno d'Africa);

la missione PSDC, successivamente adottata dal Consiglio UE e denominata EUNAVFOR MED al fine di ostacolare il traffico di migranti e la tratta degli esseri umani lungo le rotte del Mediterraneo necessita dell'avallo delle Nazioni Unite o delle autorità libiche ad oggi notoriamente difficili da individuare stante la particolare situazione politica di quel Paese a causa della divisione in due autorità governative;

i quattro pilastri sui quali verrebbe fondata la nuova gestione dei flussi migratori da parte dell'Unione europea (ridurre gli incentivi alla migrazione regolare; salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne; una politica di asilo forte; una nuova politica di migrazione legale) sembrano corrispondere agli obiettivi dichiarati nell'Agenda;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo;

sottolineata la necessità che il presente parere, unitamente al documento finale della Commissione di merito, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) si provveda, nelle sedi competenti europee, affinché lo schema di ricollocazione di 40 mila richiedenti asilo in due anni possa trovare piena attuazione e costituire, piuttosto che un episodio isolato

di solidarietà tra Stati membri, la premessa alla realizzazione di un sistema permanente ed obbligatorio di redistribuzione delle persone in evidente stato di bisogno di protezione, secondo quanto preannunciato dalla stessa Commissione europea, in particolare dando concreta attuazione al sistema che consente una equa e proporzionale ripartizione di quote di richiedenti protezione internazionale da accogliere sui territori dei vari stati membri dell'Unione europea, preannunciato nella Comunicazione della Commissione europea;

b) sulla base degli esiti dell'esperienza del programma di ricollocazione, si proceda effettivamente e tempestivamente alla revisione di alcune delle disposizioni del regolamento Dublino, specie per quanto concerne il principio dello Stato di primo approdo, al fine di accelerare i tempi per il perfezionamento dei procedimenti per il riconoscimento del diritto all'asilo intervenendo in particolare nei casi e a favore dei Paesi di primo approdo in cui si verificano picchi particolarmente elevati;

c) si valuti la praticabilità dell'ipotesi di istituire una procedura unica di concessione di asilo, nonché un'unica autorità europea messa nella condizione di riconoscere lo *status* di protezione internazionale, eventualmente rafforzando l'EASO-Ufficio europeo di sostegno per l'asilo;

d) si valuti altresì la possibilità di prevedere un sistema di mutuo riconoscimento tra gli Stati membri delle decisioni di attribuzione dello *status* di rifugiato, previa definizione di un codice unico comune di asilo;

e) si operi per garantire rapidamente la piena operatività delle missioni Frontex nei termini prospettati, in modo tale da sancire definitivamente che nel mandato dell'Agenzia sia incluso sistematicamente il salvataggio di vite umane oltre che la mera sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE.