



Bruxelles, 6.4.2016

C(2016) 1415 final

*On. Laura BOLDRINI
Presidente della
Camera dei Deputati
Piazza Montecitorio
00100 Roma - Italia*

Signora Presidente,

La Commissione ringrazia la Camera dei Deputati per il parere espresso sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione 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 final}; sulla 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 final}; e sulla 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 final}.

Tali proposte fanno parte di un ampio pacchetto di misure generali che la Commissione ha proposto e proporrà per rispondere all'attuale crisi dei rifugiati e per prepararsi ad affrontare future sfide, in linea con l'agenda europea sulla migrazione¹.

La Commissione ha avviato uno studio per valutare il sistema Dublino, che, insieme alle esperienze acquisite con l'attuazione dei meccanismi temporanei di ricollocazione di emergenza, costituirà la base della prossima proposta di riforma del regolamento Dublino. Inoltre, la Commissione sta attualmente valutando l'esigenza di una riforma più generale del sistema europeo comune di asilo (CEAS).

La Commissione accoglie con favore l'ampio sostegno espresso dalla Camera dei Deputati nei confronti di altre misure dell'UE volte ad affrontare la crisi della migrazione e dei rifugiati, in particolare il controllo rafforzato delle frontiere esterne dell'UE, i punti di crisi ("hotspot") pienamente operativi, la cooperazione con i paesi terzi e gli aiuti umanitari alle regioni più colpite.

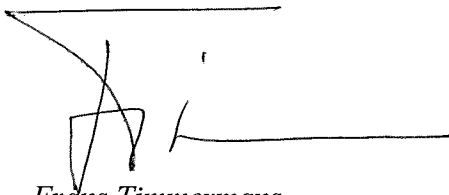
¹ COM(2015) 240 final.

Le opinioni della Camera dei Deputati forniscono un valido contributo e saranno prese in considerazione nel quadro dei prossimi lavori sulla riforma del sistema Dublino. Sono state avviate consultazioni informali tra la Commissione e i portatori d'interessi, compresi i colegislatori.

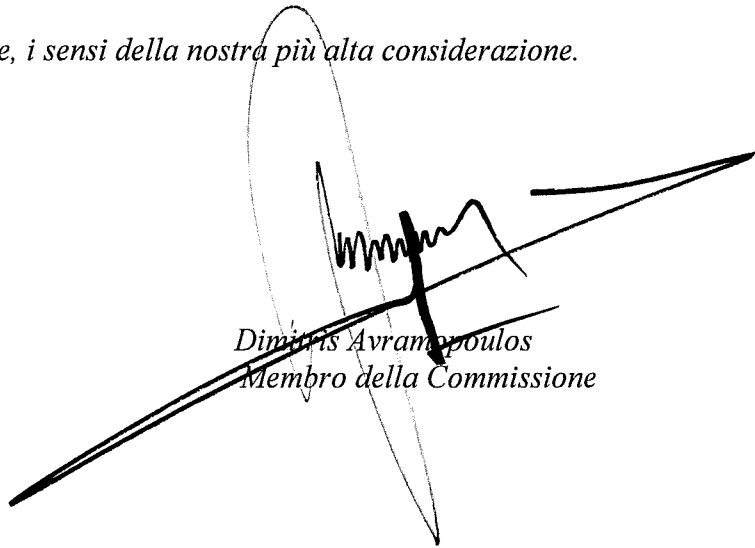
Per quanto riguarda le preoccupazioni espresse nel parere, la Commissione fornisce volentieri, in allegato, alcuni chiarimenti sulle questioni più tecniche. In particolare, l'allegato contiene spiegazioni più dettagliate sulla scelta dei diversi criteri ed elementi dei meccanismi di ricollocazione proposti e di quelli adottati. L'allegato illustra anche le misure proposte dalla Commissione riguardo alla prevista riforma del sistema Dublino, all'approccio basato sui punti di crisi e alla proposta di un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri.

Confidando nel fatto che questi chiarimenti rispondano alle questioni sollevate dalla Camera dei Deputati, la Commissione auspica di poter continuare in futuro questo costruttivo dialogo politico.

Voglia gradire, signora Presidente, i sensi della nostra più alta considerazione.



*Frans Timmermans
Primo Vicepresidente*



*Dimitris Avramopoulos
Membro della Commissione*

ALLEGATO

Dopo avere attentamente esaminato le questioni sollevate dalla Camera dei Deputati, la Commissione desidera esporre le seguenti osservazioni.

A. Con riferimento alla proposta COM(2015) 450 final e alla proposta COM(2015) 451 final [adesso decisione (UE) 2015/1601 del 22 settembre 2015]:

Riforma del sistema Dublino

Tra le iniziative a breve e medio termine illustrate il 13 maggio 2015 nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, la Commissione si è impegnata a presentare un'ulteriore riforma del sistema Dublino, che dovrebbe potersi basare, fra l'altro, sull'esperienza maturata con i meccanismi di ricollocazione. Gli Stati membri sono i primi e principali responsabili della piena attuazione dell'attuale sistema Dublino. In particolare, la Commissione ha invitato gli Stati membri a stanziare le risorse necessarie per aumentare il numero di trasferimenti e ridurre i ritardi, applicare in modo proattivo e coerente le clausole in materia di ricongiungimento familiare e fare un uso più ampio e regolare delle clausole discrezionali che consentono di esaminare una domanda di asilo allentando la pressione sui paesi in prima linea. A livello dell'Unione europea, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) aiuterà gli Stati membri con la creazione di una rete nazionale di unità "Dublino". Gli Stati membri, in particolare quelli in prima linea come l'Italia e la Grecia, devono inoltre applicare pienamente le norme sul rilevamento delle impronte digitali dei migranti. A questo scopo la Commissione ha adottato nel maggio 2015 linee guida sull'applicazione delle norme dell'UE relative all'obbligo di rilevare le impronte digitali.

Approccio basato sui punti di crisi ("hotspot")

Tra le iniziative a breve termine previste dall'agenda europea sulla migrazione, l'Unione ha varato l'approccio basato sui punti di crisi, che si sta già applicando in varie località dell'Italia e della Grecia: l'EASO, Frontex, Europol ed Eurojust stanno lavorando sul terreno con l'Italia e la Grecia per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. I lavori delle agenzie saranno complementari tra loro. Di conseguenza, chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo cui contribuiranno le squadre di sostegno dell'EASO trattando le domande quanto più rapidamente possibile; per chi invece non necessita di protezione, è previsto che Frontex aiuti gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari; Europol ed Eurojust assisteranno l'Italia e la Grecia con indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti.

I meccanismi di ricollocazione di emergenza sono naturalmente divenuti prioritari nell'approccio basato sui punti di crisi, nella misura in cui i casi dei potenziali beneficiari di tali meccanismi sono trattati grazie al lavoro coordinato delle agenzie dell'UE. A tale proposito, l'UE intende ora esplorare altri metodi di lavoro e accrescere i livelli di cooperazione tra i vari portatori di interessi nei punti di crisi per accelerare il ritmo delle ricollocazioni dall'Italia e dalla Grecia, in modo da poter raggiungere l'obiettivo della ricollocazione di 160 000 persone in due anni.

Formule di distribuzione

La chiave di distribuzione prevista dalla decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, e dalla decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, nonché dalla proposta della Commissione del 9 settembre 2015 (COM(2015) 450 final) per l'istituzione di un meccanismo di ricollocazione di crisi si basa sui seguenti criteri: a) popolazione dello Stato membro di ricollocazione (40%); b) PIL totale dello Stato membro di ricollocazione (40%); c) media delle domande di asilo dello Stato membro di ricollocazione per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (10%, con un tetto massimo del 30% dell'effetto popolazione e PIL sulla chiave); d) tasso di disoccupazione (10%, con un tetto massimo del 30% dell'effetto popolazione e PIL sulla chiave).

Il criterio riferito alla popolazione rispecchia la capacità di uno Stato membro di assorbire un certo numero di rifugiati, mentre l'indicatore relativo al PIL totale misura la ricchezza in termini assoluti di un paese e pertanto la capacità di un'economia di assorbire e integrare rifugiati. Non si tiene conto del PIL pro capite in quanto gli elementi pro capite rientrano già nel criterio della popolazione complessiva. Gli altri due fattori sono di natura puramente correttiva e sono pertanto destinati a evitare che i primi due criteri, che costituiscono insieme l'80% della chiave di distribuzione, esercitino effetti sproporzionati sulla distribuzione complessiva. Questi due fattori, relativi agli sforzi precedentemente compiuti dallo Stato membro di ricollocazione nel settore dell'asilo e al tasso di disoccupazione, riflettono rispettivamente gli oneri già a carico di uno Stato membro in termini di domande di asilo e la sua capacità di integrare rifugiati. La chiave di distribuzione tiene conto del fatto che gli Stati membri dai quali saranno trasferiti i richiedenti da ricollocare - come l'Italia e la Grecia - non dovranno contribuire alla ricollocazione.

Soglie di riconoscimento

In base alle decisioni del Consiglio sui meccanismi temporanei di ricollocazione di emergenza, sono richiedenti in evidente bisogno di protezione internazionale coloro che appartengono a nazionalità per le quali la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'UE, è pari o superiore al 75% delle decisioni sulle domande di protezione internazionale. Ai fini di stabilire un sistema chiaro e funzionale di ricollocazione, la soglia è basata sul tasso medio a livello dell'Unione delle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale prese in primo grado, calcolato da Eurostat, in base alle ultime statistiche disponibili, sul numero totale a livello dell'Unione delle decisioni relative alle domande di protezione internazionale. Da un lato tale soglia garantisce, nella massima misura possibile, che tutti i richiedenti in evidente bisogno di protezione internazionale possano godere pienamente e rapidamente dei diritti di protezione nello Stato membro di ricollocazione, dall'altro impedisce che l'Italia e la Grecia trasferiscano richiedenti la cui domanda sarà verosimilmente respinta e in tal modo prolunghino indebitamente il loro soggiorno nell'Unione.

Di conseguenza, anche se le operazioni di ricollocazione hanno attualmente per oggetto determinate nazionalità quali siriani ed eritrei, poiché l'identificazione delle categorie di

richiedenti da ricollocare si basa sugli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'UE, le nazionalità oggetto di meccanismi di ricollocazione in Italia e in Grecia possono cambiare notevolmente ogni tre mesi, non appena sono disponibili gli ultimi dati aggiornati Eurostat.

Un sistema di asilo unico per l'UE

Fra le iniziative a lungo termine proposte nell'agenda europea sulla migrazione, la Commissione intende avviare un ampio dibattito sulle prossime fasi di sviluppo del sistema europeo comune di asilo, nelle quali rientrerà anche il codice comune di asilo e il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di asilo. Il dibattito comprenderà una riflessione a lungo termine sull'istituzione di un unico processo decisionale in materia di asilo, al fine di garantire la parità di trattamento dei richiedenti asilo in tutta Europa.

Il primo e il secondo pacchetto di attuazione dell'agenda hanno già mostrato promettenti progressi in questa direzione. In particolare, è stato ulteriormente rafforzato il ruolo dell'EASO: al di là del sostegno attualmente prestato ai sistemi di asilo di Italia e Grecia, in base alla decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, e alla decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi, l'agenzia dovrà fornire coordinamento e sostegno operativo agli Stati membri nell'intero processo di ricollocazione, dall'arrivo del cittadino di paese terzo sul territorio dell'Italia o della Grecia al completamento di tutte le procedure applicabili. L'importanza dell'EASO si rispecchia anche nell'invito a presentare candidature relativo a 374 esperti che dovrebbero partecipare alle operazioni dell'agenzia in Italia e in Grecia, bandito dall'agenzia stessa dopo l'adozione della decisione 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre.

Contributo degli Stati membri non partecipanti

L'articolo 9 della proposta originale della Commissione {COM(2015) 286 final} e l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della proposta originale della Commissione {COM(2015) 451 final} prevedevano la possibilità che uno Stato membro, in circostanze eccezionali, fosse temporaneamente incapace di partecipare al meccanismo di ricollocazione. Alla fine, nella decisione (UE) 2015/1601 del 22 settembre 2015 non è stato più inserito un sistema di contributi finanziari. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, gli Stati membri possono comunque notificare alla Commissione, in circostanze eccezionali, la loro incapacità temporanea di partecipare al processo di ricollocazione, per motivi debitamente giustificati e compatibili con i valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea. Tali circostanze eccezionali includono, in particolare, una situazione caratterizzata da un improvviso e massiccio afflusso di cittadini di paesi terzi di un'entità tale da porre sotto estrema pressione persino un sistema di asilo correttamente predisposto e altrimenti funzionante in linea con l'acquis pertinente in materia di asilo, o il rischio di un improvviso e massiccio afflusso di cittadini di paesi terzi così altamente probabile da richiedere un intervento immediato. Le notifiche devono essere trasmesse entro il 26 dicembre 2015. La Commissione procederà poi a valutare i motivi addotti e presenterà proposte al Consiglio in merito a una sospensione temporanea della ricollocazione. Tale sospensione riguarderà però non più del 30% dei richiedenti assegnati allo Stato membro interessato secondo la chiave di distribuzione. Ove giustificato, la Commissione può

comunque proporre di prorogare il termine per la ricollocazione della quota restante fino a 12 mesi oltre la durata della decisione.

A parere della Commissione, l'attuale sistema istituito dalla decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio e dalla decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio opererà efficacemente per la piena attuazione della ricollocazione dall'Italia e dalla Grecia, e al contempo permetterà di concretizzarle con sufficiente flessibilità tenendo conto delle eventuali difficoltà sperimentate dagli Stati membri nel corso della loro realizzazione.

Termine per individuare i casi

La proposta {COM(2015) 450 final} stabilisce gli indicatori di cui la Commissione deve tenere conto nel valutare l'esistenza di una situazione di crisi. A parere della Commissione, tali indicatori rappresentano criteri obiettivi per valutare l'esistenza di una situazione di crisi e l'Italia ha le stesse possibilità di rispettare questi parametri di qualsiasi altro Stato membro che si trovi in una situazione analoga; comunque, la clausola permette fra l'altro alla Commissione di tener conto di fattori diversi da quelli di cui sopra nel valutare una potenziale situazione di emergenza.

Analogamente, le proposte della Commissione {COM(2015)286 final} e {COM(2015)451 final} comprendevano chiavi di distribuzione che definivano il numero di richiedenti da ricollocare dall'Italia e dalla Grecia, e da Italia, Grecia e Ungheria rispettivamente, negli altri Stati membri. Questa ripartizione si basava sulla percentuale rispettiva del totale delle persone in evidente bisogno di protezione internazionale che avevano attraversato irregolarmente le frontiere dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria. Si proponeva che l'Italia, la Grecia e l'Ungheria non fossero prese in considerazione ai fini della ricollocazione. Pertanto la misura di ricollocazione proposta costituiva un'equa ripartizione degli oneri tra l'Italia, la Grecia e l'Ungheria, da un lato, e gli altri Stati membri, dall'altro.

Compensazioni per il trasferimento

La somma forfettaria prevista dalla proposta della Commissione {COM(2015) 451 final} e ora sia dalla decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, sia dalla precedente decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, ammonta ad almeno 500 EUR per richiedente e permetterebbe di coprire i costi di trasporto del richiedente stesso dai territori degli Stati membri che beneficiano delle suddette misure – come l'Italia e la Grecia – agli Stati membri di ricollocazione. Tale importo tiene conto degli effettivi costi che devono sostenere l'Italia e la Grecia per trasferire un richiedente nello Stato membro di ricollocazione.

Mentre la somma forfettaria di 500 EUR per l'Italia e la Grecia è destinata a coprire esclusivamente i costi di trasporto del richiedente, la somma forfettaria di 6 000 EUR prevista dalle decisioni del Consiglio – che è identica a quella prevista all'articolo 18 del regolamento (UE) n. 516/2014 – va intesa come contributo ai costi della procedura di asilo e delle misure di prima accoglienza negli Stati membri di ricollocazione, che per loro natura si protrarranno probabilmente molto più a lungo dell'atto del trasferimento, che è di natura puntuale. Gli Stati membri possono inoltre ricevere prefinanziamenti aggiuntivi, da versarsi nel 2016 a seguito della revisione dei programmi nazionali nel quadro del Fondo Asilo, migrazione e integrazione, per realizzare le azioni previste da queste decisioni.

B. Con riferimento alla proposta COM(2015) 452 final:

Elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri

La direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (qui di seguito "direttiva 2013/32/UE") consente agli Stati membri di applicare specifiche norme procedurali, in particolare procedure accelerate e di frontiera, qualora il richiedente sia cittadino di un paese terzo (o apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in un paese terzo) che è stato designato paese di origine sicuro dal diritto nazionale e che in più può essere considerato sicuro per il richiedente in funzione delle sue particolari circostanze. Solo alcuni Stati membri hanno adottato elenchi nazionali di paesi di origine sicuri. Inoltre tali elenchi nazionali presentano alcune divergenze che potrebbero derivare da differenze nella valutazione della sicurezza di taluni paesi terzi o da differenze nella natura dei flussi di cittadini di paesi terzi verso gli Stati membri.

Di conseguenza, un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri permetterebbe di trattare più rapidamente le domande di protezione internazionale presentate da cittadini di paesi che figurano nell'elenco stesso. In ogni caso, i richiedenti non possono essere automaticamente respinti in nessuna circostanza, qualunque sia la loro origine. La proposta della Commissione rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compreso il diritto di asilo e il diritto alla protezione in caso di allontanamento, previsti, rispettivamente, agli articoli 18 e 19 della Carta. Si ricorda in particolare che, in linea con la direttiva 2013/32/UE, il fatto che un paese terzo figuri sull'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri non costituisce una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale paese e pertanto non elimina la necessità di esaminare adeguatamente le singole domande di protezione internazionale presentate da cittadini di tali paesi. Si rammenta inoltre che, quando un richiedente dimostra che vi sono gravi motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare, la designazione del paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso.

La proposta di un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri dev'essere valutata nel più ampio contesto dei pacchetti generali di attuazione adottati dalla Commissione in seguito all'agenda europea sulla migrazione, e delle altre misure annunciate.