

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XVIII-bis
n. 1

RISOLUZIONE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatrice GIANNUZZI)

approvata nella seduta del 12 dicembre 2018

SULLA

PROPOSTA MODIFICATA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO ALL'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER L'ASILO E CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (UE) N. 439/2010 (COM (2018) 633 DEFINITIVO)

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

Comunicata alla Presidenza il 12 dicembre 2018

La Commissione,

esaminata la proposta COM (2018) 633, che prevede modifiche alla proposta di regolamento del 4 maggio 2016 sulla trasformazione dell'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (COM (2016) 271),

premessi che essa fa parte di un pacchetto, nel quale sono incluse, tra l'altro, la rifusione della «direttiva rimpatri» (COM (2018) 634) e una nuova proposta di regolamento relativa alla guardia di frontiera e costiera europea (COM (2018) 631) che la doterebbe di un personale operativo permanente di 10.000 unità, e che tali proposte si aggiungono ai due pacchetti normativi, presentati dalla Commissione europea il 4 maggio e il 3 luglio 2016, comprendenti, oltre alla citata proposta sulla trasformazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo in Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, anche la riforma del regolamento Dublino III sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo, la modifica del sistema Eurodac per il confronto delle impronte digitali, la riforma della «direttiva accoglienza», della «direttiva qualifiche» e della «direttiva procedure», e una proposta che istituisce un quadro normativo per il reinsediamento nell'Unione europea;

considerato che la proposta di regolamento del maggio 2016 sull'istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (COM (2016) 271), che prevede un rafforzamento del ruolo dell'attuale EASO e la sua trasformazione in Agenzia, è stata oggetto di modifiche da parte del legislatore europeo, formalizzate in un testo concordato il 28 giugno 2017 in sede di trilogia tra Parlamento, Consiglio e Commissione;

considerato, in particolare, che nel testo del 28 giugno 2017 si conferma l'impianto generale della proposta del 2016, salvo alcune novità significative, tra le quali:

l'attribuzione all'Agenzia del compito di formulare, in consultazione con la Commissione, le raccomandazioni allo Stato membro i cui sistemi di asilo e di accoglienza non siano allineati al sistema comune d'asilo e rischiano di comprometterne l'efficacia;

l'attribuzione all'Agenzia del compito, in supporto agli Stati membri, dell'identificazione dei richiedenti che necessitino di garanzie procedurali specifiche o che abbiano necessità specifiche in termini di accoglienza, o vertano in una situazione di vulnerabilità, come i minori;

la modifica dell'articolo 22, nel senso di attribuire al Consiglio, e non più alla Commissione, la possibilità di adottare (su proposta della Commissione) una decisione in cui disporre l'obbligo per lo Stato membro

di collaborare con l’Agenzia nell’implementazione delle misure disposte nella decisione, relative alla situazione di pressione sproporzionata o all’inadempimento delle raccomandazioni emesse dalla Commissione in caso di inefficacia del suo sistema d’asilo e di accoglienza;

considerato che, in tale contesto, la proposta COM (2018) 633 prevede alcune modifiche a quella del 2016, che in buona parte riprendono l’accordo del giugno 2017. Si tratta, in particolare, delle seguenti:

l’inserimento di un nuovo articolo 16*bis* che prevede la possibilità per uno Stato membro di richiedere all’Agenzia un sostegno maggiore, tra cui la partecipazione dell’Agenzia all’intera procedura amministrativa di protezione internazionale (o a parti di essa) e alla procedura applicabile a norma del nuovo regolamento Dublino. Su richiesta dell’autorità nazionale competente, l’Agenzia potrà quindi preparare le decisioni in merito alle domande di protezione internazionale, che verrebbero comunque adottate dallo Stato membro che resterebbe pienamente responsabile della procedura. L’Agenzia potrà anche svolgere attività di ricerca giuridica, elaborando relazioni e analisi e fornendo ulteriore sostegno giuridico su richiesta degli organi giurisdizionali, nel pieno rispetto dell’indipendenza e dell’imparzialità della magistratura;

una modifica all’articolo 16, per individuare tutte le situazioni e condizioni in cui l’Agenzia può fornire assistenza operativa e tecnica, tra cui, al paragrafo 1, lettera *e*), «su iniziativa dell’Agenzia, qualora i sistemi di asilo o di accoglienza di uno Stato membro siano soggetti a una pressione sproporzionata, e con l’accordo dello Stato membro interessato» e, alla lettera *f*), «qualora l’Agenzia fornisca assistenza operativa e tecnica conformemente all’articolo 22»;

una modifica all’articolo 21, per ampliare le possibilità di impiego delle squadre di sostegno tecnico e operativo da parte dell’Agenzia, che rimarrebbero comunque soggette a un accordo con lo Stato membro interessato, ma non più limitate alle circostanze di flussi migratori sproporzionati,

esprime un parere contrario in ordine al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ai sensi dell’articolo 6 del protocollo n. 2 allegato al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), in base alle seguenti motivazioni:

la proposta si fonda correttamente sui paragrafi 1 e 2 dell’articolo 78 del TFUE, che prevedono la procedura legislativa ordinaria per l’adozione di misure relative a un sistema europeo comune d’asilo. Dalla lettura dell’articolo 78 si evince che la politica comune in materia di asilo si sostanzia in un’armonizzazione normativa e, al contempo, in una disponibilità comunitaria a fornire supporto «a beneficio» di Stati che si trovino ad affrontare situazioni particolarmente critiche, per aiutarli ad adempiere alla predetta normativa.

Di conseguenza, i principi di sussidiarietà e proporzionalità sarebbero rispettati dalla proposta, qualora questa si limitasse a perseguire gli

obiettivi della politica comune in materia d'asilo e a rafforzare la missione istituzionale dell'organismo europeo per l'asilo, preposto al supporto della corretta applicazione e buon funzionamento del sistema europeo comune di asilo, obiettivi che effettivamente non possono essere raggiunti dagli Stati membri autonomamente e singolarmente.

Tuttavia, la proposta prevede anche la possibilità per l'istituenda Agenzia di mettere in atto azioni concrete, di propria iniziativa o su iniziativa del Consiglio, in assenza di una richiesta da parte dello Stato membro. Inoltre, in base all'articolo 22 della proposta di regolamento è persino possibile che tali iniziative si pongano in contrasto con la volontà dello Stato interessato sul proprio territorio, prefigurando una situazione che ribalta lo spirito dell'articolo 78 del TFUE che è quello di venire in soccorso allo Stato membro che chiede aiuto nella gestione di un afflusso di cittadini di Paesi terzi che approdano sul proprio territorio attraversando i confini esterni dell'Unione europea.

In particolare si sottolinea che l'articolo 16, come modificato dalla proposta COM (2018) 633, prevede al paragrafo 1, lettera *e*), che l'Agenzia può fornire assistenza operativa e tecnica «su iniziativa dell'Agenzia, qualora i sistemi di asilo o di accoglienza di uno Stato membro siano soggetti a una pressione sproporzionata, e con l'accordo dello Stato membro interessato». Si prevede quindi che l'Agenzia possa agire di propria iniziativa, salvo l'obbligo di acquisire l'accordo dello Stato interessato, al fine di mettere in atto azioni operative e tecniche all'interno del territorio dello Stato stesso.

Tale disposizione appare anzitutto disallineata rispetto all'articolo 22 del testo concordato il 28 giugno 2017 (ma anche rispetto al testo originario del 2016), in quanto in caso di pressione sproporzionata e di inerzia dello Stato membro, è il Consiglio (e nel testo del 2016 è la Commissione) a decidere sulle azioni da intraprendere, mentre l'Agenzia è chiamata solo a definirle nel dettaglio insieme allo Stato membro.

Pertanto, nel caso in cui la lettera *e*) si riferisse all'articolo 22, andrebbero espunte le parole «su iniziativa dell'Agenzia», poiché l'iniziativa sarebbe del Consiglio (o della Commissione). In tal caso la lettera *e*) potrebbe più utilmente essere accorpata alla lettera successiva che fa riferimento esplicito all'articolo 22. In tal modo si farebbe riferimento, in una stessa lettera, a entrambi i casi previsti dall'articolo 22, relativi alla presenza di una pressione sproporzionata e alla non conformità alle raccomandazioni della Commissione europea per il buon funzionamento del sistema comune d'asilo.

Qualora invece la lettera *e*) si riferisse all'articolo 21, secondo cui «Su richiesta di uno Stato membro, o su iniziativa dell'Agenzia e con l'accordo dello Stato membro interessato, possono essere impiegate squadre di sostegno per la gestione della migrazione al fine di fornire un rinforzo tecnico e operativo a tale Stato membro», andrebbe inserito un riferimento esplicito a tale articolo e al contempo eliminato il riferimento alla presenza di una pressione sproporzionata, che in tale articolo non compare.

In entrambi i casi in cui si voglia interpretare la lettera *e*), ovvero se riferirla all'articolo 21 o all'articolo 22, si prefigura comunque la possibilità di un'azione concreta di intervento dell'Agenzia, attivata in assenza di una specifica richiesta dello Stato membro interessato e, nel caso dell'articolo 22, comprensiva anche dell'obbligo dello Stato membro di cooperare con tale intervento.

Tali specifiche previsioni, pertanto, non solo rischiano di ledere la sovranità dello Stato sul proprio territorio, ma si pongono anche in contrasto con lo spirito e la finalità dell'articolo 78 del TFUE, di una politica europea finalizzata a dare sostegno all'azione degli Stati membri che si trovano a fronteggiare una pressione migratoria alle proprie frontiere, prefigurando il caso paradossale e inverosimile di uno Stato membro che non vuole chiedere né accettare aiuto pur trovandosi in difficoltà.

