

Bruxelles, 23 marzo 2016
(OR. en)

7331/16

**Fascicolo interistituzionale:
2016/0089 (NLE)**

ASIM 44

PROPOSTA

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	21 marzo 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 171 final
Oggetto:	Proposta di DECISIONE DEL CONSIGLIO che modifica la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 171 final.

All.: COM(2016) 171 final



Bruxelles, 21.3.2016
COM(2016) 171 final

2016/0089 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che modifica la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1. Articolo 78, paragrafo 3, del trattato e attuali meccanismi temporanei di ricollocazione

Nell'ambito della politica comune in materia di asilo, l'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) costituisce la base giuridica per affrontare situazioni di emergenza. Esso autorizza il Consiglio, su proposta della Commissione europea e previa consultazione del Parlamento europeo, ad adottare misure temporanee a beneficio dello o degli Stati membri che debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi. Le misure temporanee previste da tale articolo sono di natura eccezionale e possono essere attivate solo quando i problemi causati ai sistemi di asilo dello o degli Stati membri dall'afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi raggiungono una certa soglia di urgenza e gravità.

Sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE il Consiglio ha adottato due decisioni che istituiscono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. A norma della decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio¹, 40 000 richiedenti protezione internazionale devono essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri. A norma della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio², 120 000 richiedenti protezione internazionale devono essere ricollocati dall'Italia, dalla Grecia e da altri Stati membri se questi devono affrontare una situazione di emergenza.

A norma dell'articolo 4, paragrafo 2, della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54 000 dei 120 000 richiedenti dovrebbero essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia nel territorio di altri Stati membri, a meno che entro tale data, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, la Commissione presenti una proposta per assegnarli a un altro o ad altri Stati membri beneficiari confrontati a una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di persone.

A norma dell'articolo 1, paragrafo 2, la Commissione tiene costantemente sotto osservazione la situazione concernente gli afflussi massicci di cittadini di paesi terzi negli Stati membri e presenta, se del caso, proposte volte a modificare la decisione (UE) 2015/1601 onde tener conto dell'evoluzione della situazione sul terreno e del suo impatto sul meccanismo di ricollocazione, nonché dell'evoluzione della pressione sugli Stati membri, in particolare gli Stati membri in prima linea.

La situazione permane critica. Secondo dati Frontex, nei primi mesi del 2016 sono entrate irregolarmente in Grecia dalla Turchia mediamente da 2 000 a 3 000 persone al giorno. Le restrizioni imposte al confine fra la Grecia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia hanno acuito la pressione sulla Grecia³ e aumentato il rischio che con il miglioramento delle

¹ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (GU L 239 del 15.9.2015, pag. 146).

² Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 80).

³ Se i flussi si mantengono, oltre 100 000 migranti potrebbero trovarsi bloccati in Grecia entro un mese, secondo l'UNHCR.

condizioni meteorologiche sorgano nuove rotte migratorie attraverso altri Stati membri dell'UE. Tali nuove rotte migratorie probabilmente interesserebbero gli Stati membri in prima linea.

Il 16 marzo la Commissione ha adottato la prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, in adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 12 di entrambe le decisioni del Consiglio citate⁴. La comunicazione riprende, in sintesi, le sfide individuate e gli insegnamenti tratti in questi primi mesi di attuazione dei programmi di reinsediamento e ricollocazione e presenta raccomandazioni e azioni a breve termine per migliorare il tasso di attuazione.

Il 7 marzo i capi di Stato e di governo dell'UE hanno concordato una serie di principi su cui fondare **un accordo con la Turchia**, tra cui il principio di "far sì che, per ogni siriano che la Turchia riammette dalle isole greche, un altro siriano sia reinsediato dalla Turchia negli Stati membri dell'UE, nel quadro degli impegni esistenti".

L'attuazione dei vari programmi di reinsediamento, ammissione umanitaria e altre forme di ammissione legale attenuerebbe le pressioni migratorie sugli Stati membri in prima linea, in particolare la Grecia, sostituendo flussi migratori pericolosi e irregolari con percorsi migratori sicuri e legali per portare nell'UE cittadini siriani / persone sfollate a causa del conflitto in Siria.

In tale contesto, la comunicazione della Commissione sulle prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione⁵ propone di adottare le misure necessarie per trasferire al cosiddetto "programma 1:1" alcuni degli impegni assunti nell'ambito delle decisioni di ricollocazione vigenti, segnatamente la totalità o una parte dei 54 000 posti attualmente non assegnati. Il reinsediamento e gli altri percorsi legali per l'ammissione di persone in evidente bisogno di protezione internazionale si possono considerare equivalenti alla ricollocazione, perché tutti espressioni concrete di solidarietà con altri Stati membri o con paesi terzi interessati da un afflusso massiccio di migranti.

1.2. Altri strumenti di solidarietà

Oltre agli obblighi a titolo del meccanismo di ricollocazione e per affrontare la crisi migratoria globale in modo complessivo e dar prova di solidarietà con i paesi terzi ugualmente colpiti, la Commissione ha raccomandato un programma UE di reinsediamento per 20 000 persone bisognose di protezione internazionale. A seguito della **raccomandazione della Commissione dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo**⁶, 27 Stati membri⁷ insieme con Stati associati al sistema di Dublino hanno convenuto il 20 luglio 2015⁸ il reinsediamento, mediante programmi multilaterali e nazionali, di 22 504 sfollati, provenienti da paesi terzi, che si trovano in evidente bisogno di protezione internazionale. Gli Stati di reinsediamento hanno concordato di tenere conto delle regioni prioritarie per il reinsediamento, fra cui il Nord Africa, il Medio Oriente e il Corno d'Africa. I

⁴ COM(2016) 165 final.

⁵ COM(2016) 166 final.

⁶ C(2015) 3560 final.

⁷ L'Ungheria non partecipa.

⁸ 11130/15; "Conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sul reinsediamento, attraverso programmi multilaterali e nazionali, di 20 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale".

luoghi di reinsediamento sono stati distribuiti tra gli Stati membri e gli Stati associati al sistema di Dublino secondo gli impegni enunciati nell'allegato delle conclusioni.

Il 15 dicembre 2015 la Commissione ha adottato una **raccomandazione per un programma volontario di ammissione umanitaria** gestito con la Turchia, proponendo che gli Stati partecipanti possano ammettere persone sfollate a causa del conflitto in Siria che necessitano di protezione internazionale e sono state registrate dalle autorità turche prima del 29 novembre 2015. Tale programma sarebbe una misura di sostegno agli impegni reciproci contenuti nel piano d'azione comune UE-Turchia del 29 novembre 2015.

2. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

2.1. Sintesi della misura proposta

La modifica di specie consiste nel tenere conto degli sforzi compiuti dagli Stati membri ammettendo *cittadini siriani presenti in Turchia* mediante reinsediamento, ammissione umanitaria o altre forme di ammissione legale, ai fini del numero dei richiedenti protezione internazionale da ricollocare nel loro territorio a norma della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio. Per quanto concerne i 54 000 richiedenti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, la modifica di specie consente agli Stati membri di sottrarre dal numero di richiedenti ricollocati a loro assegnato il numero di *cittadini siriani presenti in Turchia* ammessi nel loro territorio mediante reinsediamento, ammissione umanitaria o altre forme di ammissione legale a titolo di programmi nazionali o multilaterali diversi dal programma di reinsediamento istituito a norma delle conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 20 luglio 2015. È di applicazione l'articolo 10 della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, di modo che agli Stati membri che faranno uso di tale meccanismo sarà corrisposta la somma di 6 500 EUR.

2.2. Base giuridica

La base giuridica della presente proposta è l'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.3. Sussidiarietà

Il titolo V del TFUE relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia conferisce all'Unione europea determinate competenze da esercitarsi in conformità dell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, ossia se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

In questo settore l'Unione europea ha esercitato tali competenze emanando la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio. La presente azione consiste nel consentire agli Stati membri di soddisfare parzialmente gli impegni assunti conformemente a detta decisione partecipando ad altri sforzi di solidarietà.

2.4. Proporzionalità

Data l'urgenza e la gravità della situazione derivante dall'attuale crisi dei rifugiati, le misure previste nella proposta di specie non vanno oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di affrontare la situazione in modo efficace.

2.5. Impatto sui diritti fondamentali

Non sono pregiudicati i diritti fondamentali, sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("la Carta"), dei richiedenti protezione internazionale che rientrano nel campo d'applicazione della decisione (UE) 2015/1601.

2.6 Geometria variabile

A norma delle disposizioni del protocollo n. 21, l'Irlanda e il Regno Unito non partecipano alla proposta di specie, a meno che decidano di parteciparvi entro tre mesi dalla proposta o dopo l'adozione.

Nonostante l'Irlanda abbia deciso di partecipare alla decisione (UE) 2015/1601, la frase precedente vale anche per l'Irlanda a norma dell'articolo 4 bis del protocollo n. 21.

In considerazione del fatto che il Regno Unito non ha tuttora deciso di partecipare alla decisione (UE) 2015/1601, esso sarebbe tenuto a decidere di parteciparvi qualora intendesse aderire alla misura di specie, giacché non è possibile decidere di aderire alla modifica di un atto senza essere vincolati dall'atto stesso.

3. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta non comporta costi supplementari per il bilancio dell'Unione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che modifica la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 78, paragrafo 3,

vista la proposta della Commissione europea,

visto il parere del Parlamento europeo⁹,

considerando quanto segue:

- (1) Sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea il Consiglio ha adottato due decisioni che istituiscono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. A norma della decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio¹⁰, 40 000 richiedenti protezione internazionale devono essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri. A norma della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio¹¹, 120 000 richiedenti protezione internazionale devono essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri.
- (2) A norma dell'articolo 4, paragrafo 2, della decisione (UE) 2015/1601, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54 000 richiedenti dovrebbero essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia nel territorio di altri Stati membri, a meno che entro tale data, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, la Commissione presenti una proposta per assegnarli ad altri Stati membri beneficiari confrontati a una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di persone.
- (3) L'articolo 1, paragrafo 2, della decisione (UE) 2015/1601 dispone che la Commissione debba tenere costantemente sotto osservazione la situazione concernente gli afflussi massicci di cittadini di paesi terzi negli Stati membri. La Commissione dovrebbe

⁹ GU C del , pag. .

¹⁰ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (GU L 239 del 15.9.2015, pag. 146).

¹¹ Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 80).

presentare, se del caso, proposte volte a modificare detta decisione onde tener conto dell'evoluzione della situazione sul terreno e del suo impatto sul meccanismo di ricollocazione, nonché dell'evoluzione della pressione sugli Stati membri, in particolare gli Stati membri in prima linea.

- (4) Il 7 marzo i capi di Stato o di governo dell'UE hanno convenuto di fondarsi su una serie di principi per elaborare un accordo con la Turchia, tra cui il principio di "far sì che, per ogni siriano che la Turchia riammette dalle isole greche, un altro siriano sia reinsediato dalla Turchia negli Stati membri dell'UE, nel quadro degli impegni esistenti". Tali principi sono stati ulteriormente elaborati nella comunicazione della Commissione sulle prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione¹², la quale propone di adottare le misure necessarie per trasferire al cosiddetto "programma 1:1" alcuni degli impegni assunti nell'ambito delle decisioni di ricollocazione vigenti, segnatamente la totalità o una parte dei 54 000 posti attualmente non assegnati.
- (5) Si prevede che il reinsediamento, l'ammissione umanitaria o altre forme di ammissione legale dalla Turchia a titolo di programmi nazionali e multilaterali allevino la pressione migratoria sugli Stati membri beneficiari della ricollocazione a norma della decisione (UE) 2015/1601, creando un percorso legale e sicuro di ingresso nell'Unione e scoraggiando gli ingressi irregolari. Pertanto, è opportuno prendere in considerazione, in relazione ai 54 000 richiedenti protezione internazionale di cui sopra, gli sforzi di solidarietà degli Stati membri che consistono nell'ammissione nel loro territorio di cittadini siriani presenti in Turchia che si trovano in evidente bisogno di protezione internazionale. È opportuno detrarre il numero di persone provenienti dalla Turchia ammesse da uno Stato membro dal numero di persone da ricollocare in tale Stato membro a norma della decisione 2015/1601 in relazione a detti 54 000 richiedenti.
- (6) I meccanismi di ammissione possono includere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria o altri percorsi legali per l'ammissione di persone in evidente bisogno di protezione internazionale, quali programmi di visti umanitari, trasferimenti umanitari, programmi di ricongiungimento familiare, meccanismi di patrocinio privato, programmi di borse di studio, programmi per la mobilità dei lavoratori e altri ancora.
- (7) Gli impegni assunti dagli Stati membri nel quadro del programma di reinsediamento concordato nelle conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 20 luglio 2015, non dovrebbero essere pregiudicati dalla presente decisione e non dovrebbero contare ai fini dell'adempimento degli obblighi di cui alla decisione (UE) 2015/1601. Pertanto, uno Stato membro che decide di adempiere i propri obblighi ai sensi della decisione (UE) 2015/1601 ammettendo cittadini siriani presenti in Turchia tramite il reinsediamento non può far valere tale sforzo come parte del suo impegno nell'ambito del programma di reinsediamento del 20 luglio 2015.
- (8) Per garantire un adeguato monitoraggio della situazione, gli Stati membri dovrebbero riferire mensilmente alla Commissione sull'ammissione nel loro territorio di cittadini siriani presenti in Turchia in base all'opzione prevista dalla presente modifica,

¹² COM(2016) 166 final.

precisando a titolo di quale programma, nazionale o multilaterale, l'interessato sia stato ammesso e la forma di ammissione legale utilizzata.

- (9) Poiché gli obiettivi della presente decisione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato dell'Unione europea. La presente decisione si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (10) La presente decisione rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- (11) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, il Regno Unito non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolato, né è soggetto alla sua applicazione.
- (12) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatti salvi gli articoli 4 e 4 bis di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.
- (13) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.
- (14) Vista l'urgenza della situazione, la presente decisione entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

All'articolo 4 della decisione (UE) 2015/1601 è inserito il paragrafo 3 bis seguente:

"3 bis. Per quanto riguarda la ricollocazione dei richiedenti di cui al paragrafo 1, lettera c), l'ammissione da parte di Stati membri nel loro territorio di cittadini siriani presenti in Turchia, a titolo di programmi nazionali o multilaterali di ammissione legale di persone in evidente bisogno di protezione internazionale diversi dal programma di reinsediamento oggetto delle conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 20 luglio 2015, comporta una riduzione corrispondente dell'obbligo dello Stato membro in questione.

L'articolo 10 si applica *mutatis mutandis* a ciascuna siffatta ammissione legale che comporta una riduzione dell'obbligo di ricollocazione.

Gli Stati membri riferiscono mensilmente alla Commissione sul numero di persone legalmente ammesse ai fini del presente paragrafo, precisando il tipo di programma a titolo del quale l'ammissione ha avuto luogo e la forma di ammissione legale utilizzata."

Articolo 2
Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente