



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Recenti iniziative dell'Unione europea
in materia di immigrazione

(Proposte COM(2015)450, COM(2015)451 e COM(2015)452)

n. 35

23 settembre 2015



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Recenti iniziative dell'Unione europea in materia di immigrazione

(Proposte COM(2015)450, COM(2015)451 e COM(2015)452)

n. 35

23 settembre 2015

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA** (☎ 066760.2145 - ✉ cdrue@camera.it). Il capitolo "La disciplina sull'accoglienza dei richiedenti asilo" è stato curato dal **SERVIZIO STUDI , DIPARTIMENTO ISTITUZIONI** (☎ 066760.3855 - ✉ st_istituzioni@camera.it).

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	1
RECENTI INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI FLUSSI MIGRATORI	3
• 1. Cronologia delle più recenti iniziative dell'UE	3
• 2. L'Agenda europea sulla migrazione	4
• 3. L'attuazione dell'Agenda: il primo pacchetto di misure.	6
– 3.1 <i>Contrasto alle reti criminali dei trafficanti</i>	6
– 3.2 <i>Il programma di ricollocazione</i>	7
– 3.3 <i>Reinsediamento</i>	10
– 3.4 <i>Piano d'azione contro il traffico dei migranti:</i>	12
• 4. L'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione: il secondo pacchetto	13
– 4.1 <i>La proposta di decisione (COM(2015)451) del Consiglio, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia, e dell'Ungheria.</i>	13
– 4.2 <i>La proposta di regolamento (COM(2015)450, recante un meccanismo di ricollocazione di crisi per tutti gli Stati membri e che modifica il regolamento Dublino</i>	18
– 4.3 <i>La proposta di regolamento COM(2015)452 recante un elenco europeo comune dei paesi d'origine sicuri.</i>	19
– 4.4 <i>Altre misure</i>	20
• 5. Ulteriori decisioni del Consiglio dell'Unione europea giustizia e affari interni del 14 settembre 2015	21
• 6. La crescita delle migrazioni forzate nelle valutazioni dell'UNHCR	24
• 7. Le dimensioni del fenomeno migratorio nell'Unione europea	25
LE AGENZIE RICONDUCIBILI AGLI AMBITI DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI	31
• EASO	31
• FRONTEX	31
• Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)	32
• Eurojust	33

- Europol 34

LA DISCIPLINA SULL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO (A CURA DEL SERVIZIO STUDI) 37

- Il diritto alla protezione internazionale 37
- Il sistema europeo di asilo 37
- Il recepimento della normativa UE in materia di rifugiati 38
- L'accoglienza dei richiedenti asilo 39
- L'articolazione del sistema di accoglienza 45

Scheda di lettura

RECENTI INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI FLUSSI MIGRATORI

(Proposte COM(2015)450, COM(2015)451 e COM(2015)452)

1. Cronologia delle più recenti iniziative dell'UE

Negli ultimi mesi si sono registrate molteplici iniziative delle Istituzioni europee volte ad affrontare le crisi causate da massicci flussi migratori, e il correlato aumento delle domande di asilo.

In particolare:

- nell'assumere l'incarico di Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker nominava per la prima volta un Commissario competente in materia di migrazione (il greco Dimitris Avramopoulos) affinché lavorasse, in coordinamento con il Primo vicepresidente Timmermans, all'elaborazione di una **nuova politica di migrazione**; è questa **una delle dieci priorità** degli orientamenti politici in base ai quali il Parlamento europeo ha eletto la nuova Commissione;
- sulla scorta di una proposta della Commissione europea, con la **dichiarazione del Consiglio europeo del 23 aprile 2015**, gli Stati membri sancivano l'impegno ad agire rapidamente per salvare vite umane e intensificare l'azione dell'UE nel settore della migrazione; pochi giorni dopo seguiva una risoluzione del Parlamento europeo;
- il 13 maggio 2015 la Commissione europea presentava l'**Agenda europea sulla migrazione**, che sancisce un approccio globale per migliorare la gestione della migrazione in tutti i suoi aspetti;
- il 27 maggio 2015 la Commissione europea presentava già **un primo pacchetto di misure attuative** dell'Agenda europea sulla migrazione, che comprendeva proposte di **ricollocazione** e di **reinsediamento** dei richiedenti asilo (*vedi infra*) e un Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti;
- il 25-26 giugno 2015 il Consiglio europeo decideva di avanzare sulle proposte della Commissione europea contenute nell'Agenda europea sulla migrazione, **ponendo l'accento sulla ricollocazione e il reinsediamento, sui rimpatri e la cooperazione con i paesi d'origine e di transito**;
- Il 20 luglio 2015 il Consiglio "Giustizia e affari interni" conveniva di attuare le misure proposte nell'Agenda europea sulla migrazione, segnatamente per **ricollocare un certo numero di persone** in evidente bisogno di protezione internazionale **dall'Italia** e dalla **Grecia** nei due anni successivi, iniziando con **32.256 persone** in una prima fase, e per

reinsediare **22.504 sfollati** in evidente bisogno di protezione internazionale **provenienti da paesi extra-UE**;

- il 9 settembre 2015 la Commissione europea presentava **un secondo pacchetto di attuazione** dell'Agenda europea sulla migrazione: in particolare un ulteriore piano di ricollocazione di richiedenti asilo da Grecia, Italia e Ungheria;
- il 14 settembre 2014 (previo parere positivo del Parlamento europeo espresso con risoluzione legislativa del 9 settembre 2015) il Consiglio giustizia e affari interni adottava la decisione recante il meccanismo di ricollocazione di 40 mila persone in evidente stato di bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia verso gli altri Stati membri; in tale sede inoltre la presidenza, appoggiata da un'ampia maggioranza di Stati membri (ma non all'unanimità) ha formulato una serie di conclusioni in materia di migrazione (*vedi infra*);
- il 22 settembre 2015 (previo parere positivo del Parlamento europeo espresso con risoluzione legislativa del 17 settembre 2015) il **Consiglio dell'UE giustizia e affari interni straordinario** adottava la decisione di recante un ulteriore meccanismo di ricollocazione di 120 mila persone in evidente stato di bisogno di protezione internazionale da Italia e Grecia, agli altri Stati membri (*vedi infra*);
- il 23 settembre 2015 si svolgeva una riunione straordinaria informale dei Capi di Stato e di Governo per discutere la crisi dei rifugiati.

2. L'Agenda europea sulla migrazione

L'Agenda si articola in due parti, la prima delle quali contempla **azioni immediate** per far fronte all'aumento delle perdite di vite umane a causa dei viaggi dei migranti lungo il Mediterraneo; la seconda parte dell'agenda indica **quattro pilastri** sulla base dei quali viene delineata **una strategia sull'immigrazione** di più ampio respiro

Per quanto riguarda le **azioni immediate** in sintesi l'Agenda contempla, tra l'altro:

- il **potenziamento delle operazioni Frontex, Triton e Poseidon**, in particolare mediante: un **consistente aumento delle risorse**, l'allungamento del periodo di riferimento delle missioni, e la presentazione di un nuovo piano operativo di Triton che ne **amplia il raggio d'azione** in precedenza limitato alle sole acque territoriali UE;
- il **contrasto alle reti criminali** di trafficanti in particolare mediante **operazioni di politica di sicurezza** e di difesa comune destinate ad identificare catturare e mettere fuori uso le imbarcazioni usate dai trafficanti;

- l'attivazione di un **sistema di emergenza** ex articolo 78, paragrafo 3, TFUE, in particolare la previsione di un **meccanismo temporaneo** che preveda la **ricollocazione** di persone con **evidente bisogno di protezione internazionale** dagli Stati membri più in difficoltà per i flussi migratori; successivamente ed entro la fine del 2015 una proposta legislativa che preveda un **sistema di ricollocazione obbligatorio di attivazione automatica** che in caso di afflusso massiccio di migranti distribuisca all'interno dell'UE le persone con evidente bisogno di protezione internazionale;
- la proposta da parte della Commissione di un **programma di reinsediamento per 20 mila** persone, con particolare riguardo a sfollati con evidente bisogno di protezione internazionale, sostenuto mediante un finanziamento di 50 milioni di euro nel 2015-2016;
- l'istituzione di un nuovo metodo basato sui **punti di crisi (hot-spot)**: tale metodo prevede che l'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo- EASO**, **Frontex** ed **Europol** lavorino sul terreno con gli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di **identificazione registrazione e rilevamento** delle **impronte digitali** dei migranti in arrivo; in particolare è considerato essenziale il contributo delle squadre di sostegno dell'EASO ai fini del **trattamento più rapido possibile delle domande di asilo**, e l'aiuto di Frontex per il **coordinamento dei rimpatri** dei migranti irregolari; l'aiuto di Europol e di Eurojust è invece finalizzato ad assistere lo Stato membro ospitante con **indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico dei migranti**.

I **quattro pilastri** su cui basare la strategia a medio e lungo termine indicati nell'Agenda sono:

- **ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare**, in particolare distaccando **funzionari di collegamento europei** per la migrazione presso **le delegazioni dell'UE nei paesi terzi strategici**; **modificando la base giuridica di Frontex** per potenziarne il ruolo in materia di rimpatrio; varando un nuovo **piano d'azione** con misure volte a trasformare il **traffico di migranti** in un'attività ad alto rischio e basso rendimento e affrontando le cause profonde nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'assistenza umanitaria;
- **gestire le frontiere**: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne, soprattutto **rafforzando il ruolo e le capacità di Frontex**; contribuendo al consolidamento delle capacità dei paesi terzi di gestire le loro frontiere; intensificando, se e quando necessario, la messa in comune di alcune funzioni di guardia costiera a livello UE;
- **attuare un sistema europeo comune di asilo**, promuovendo su base sistematica **l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali**, con

tanto di sforzi per ridurre gli abusi rafforzando le disposizioni sul paese di origine sicuro della direttiva procedure; valutando ed eventualmente **riesaminando il regolamento Dublino nel 2016;**

- **una nuova politica di migrazione legale:** l'obiettivo è che l'Europa, nel suo declino demografico, resti una destinazione allettante per i migranti; bisognerà quindi **rimodernare e ristrutturare il sistema Carta blu**, ridefinire le priorità delle nostre politiche di integrazione, aumentare al massimo i vantaggi della politica migratoria per le persone e i paesi di origine, anche rendendo meno costosi, più rapidi e **più sicuri i trasferimenti delle rimesse.**

3. L'attuazione dell'Agenda: il primo pacchetto di misure.

3.1 *Contrasto alle reti criminali dei trafficanti*

In esito al **Consiglio affari esteri del 18 maggio 2015**, si è stabilito di attivare una **missione navale militare (EUNAVFOR MED)** con **base operativa a Roma**, il cui raggio d'azione risiede nel Mediterraneo centro-meridionale.

La missione si articola in tre **fasi successive:**

- a) in una **prima fase**, sostiene l'individuazione e il monitoraggio delle reti di migrazione attraverso la raccolta **d'informazioni** e il **pattugliamento** in alto mare conformemente al diritto internazionale;
- b) in una **seconda fase:**
 - procede a **fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare** di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, alle condizioni previste dal diritto internazionale applicabile e il **traffico di migranti;**
 - conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU o al consenso dello Stato costiero interessato, procede a **fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti, in alto mare o nelle acque territoriali e interne di tale Stato**, di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, alle condizioni previste da detta risoluzione o detto consenso;
- c) in una **terza fase**, conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU o al consenso dello Stato costiero interessato, **adotta tutte le misure necessarie nei confronti di un'imbarcazione e relativi mezzi** che sono sospettati di essere usati per il traffico e la tratta di esseri umani, **anche mettendoli fuori uso o rendendoli inutilizzabili**, nel territorio di tale Stato, alle condizioni previste da detta risoluzione o detto consenso.

L'operazione è stata lanciata il 22 giugno 2015. In particolare è stata avviata la prima fase, cosiddetta di intelligence, volta a raccogliere le informazioni relative alle rotte e alle imbarcazioni utilizzate dai trafficanti di migranti. Successivamente il Consiglio dell'Unione europea affari generali

del 14 settembre 2015 ha convenuto sulla sussistenza delle condizioni per il **passaggio al primo passo della fase due** concernente operazioni di **fermo, ispezione, sequestro e dirottamento** in alto mare delle imbarcazioni sospettate di essere utilizzate per il traffico dei migranti. Secondo il comunicato del Consiglio del 14 settembre 2015, per l'avvio effettivo del primo passo della fase due occorrerà altresì che vengano stabilite le **regole di ingaggio** e l'entità delle **risorse necessarie** all'attuazione delle operazioni descritte.

3.2 Il programma di ricollocazione

Con la proposta di decisione del Consiglio (COM(2015)286) la Commissione ha presentato uno schema temporaneo di redistribuzione di richiedenti asilo **con evidente bisogno di protezione internazionale** tra gli Stati membri regolato da una **chiavi di distribuzione** determinate dai seguenti criteri obiettivi: **popolazione complessiva** (40%); **PIL** (40%); **media delle domande di asilo** presentate spontaneamente e numero di **rifugiati reinsediati** per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (10%); **tasso di disoccupazione** (10%).

Chiavi di
distribuzione

Tale prima ricollocazione opera **a favore di Italia e Grecia** e si applica ai richiedenti asilo appartenenti a nazionalità per i quali il tasso di riconoscimento dello status di protezione internazionale sia pari o superiore al 75% (si tratta dei cittadini **siriani ed eritrei**) bisognosi di protezione internazionale che arriveranno **in Italia o in Grecia a partire dal 15 aprile 2015**. Si tratta di ricollocare **40 mila persone** (24 mila dall'Italia, 16 mila dalla Grecia) **nei prossimi due anni**. La cifra di 40 mila corrisponde a circa il 40% del numero **totale di cittadini** di paesi terzi in evidente bisogno di protezione internazionale **entrati irregolarmente in Italia o in Grecia nel 2014**.

Interventi a
favore di Italia e
Grecia

Tale meccanismo è sostenuto da un **extra budget** di 240 milioni di euro: ciascuno Stato membro dovrebbe ricevere **6 mila euro** per **ogni persona ricollocata** nel suo territorio nell'ambito del Fondo asilo migrazione e integrazione (AMIF).

Il seguito dato dal Consiglio dell'Unione europea

L'adozione formale della decisione prevede l'approvazione da parte del Consiglio previo parere del Parlamento europeo.

Durante il **Consiglio giustizia e affari interni del 20 luglio 2015** è stato raggiunto un **orientamento generale** sulla decisione che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia, ossia il meccanismo di trasferimento temporaneo ed eccezionale in due anni da Italia e Grecia ad altri Stati membri di persone in evidente bisogno di protezione internazionale. In altre parole in tale sede la decisione (così come formulata nella proposta del 27 maggio della Commissione) non è stata ancora adottata; tuttavia il Consiglio **ha approvato** come primo passo un

Da 40 mila a 32.256

piano di ricollocazione relativo a **32.256 persone (7.744 in meno delle 40 mila unità previste dalla Commissione europea)**. Durante il medesimo Consiglio, gli Stati membri hanno convenuto infine di aggiornare i dati relativi ai richiedenti asilo da ricollocare entro dicembre 2015, al fine di raggiungere il numero complessivo di 40.000, in linea con l'impegno assunto in occasione del Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015.

Il Parlamento europeo ha dato **parere positivo** all'adozione della decisione con risoluzione legislativa del 9 settembre 2015.

Il 14 settembre 2015 il Consiglio dell'Unione europea Giustizia e affari interni ha adottato la citata **decisione** avviando formalmente il meccanismo di ricollocazione di **40 mila richiedenti asilo** in evidente stato di bisogno di protezione internazionale **dall'Italia (24 mila) e dalla Grecia (16 mila)** verso gli **altri Stati membri**. Al riguardo si segnala che dal combinato disposto della decisione adottata e delle conclusioni della Presidenza lussemburghese non si evince chiaramente se la cifra su cui si è già convenuto è di 40 mila ovvero di 32.256, visto che taluni Stati membri si sono riservati di completare i propri impegni entro la fine di novembre 2015. La decisione del 14 settembre 2015 ha peraltro differito il periodo di riferimento degli arrivi delle persone interessate al ricollocamento, fissato **dal 15 agosto 2015 fino al 16 settembre 2017**.

Secondo la decisione i richiedenti a cui devono essere rilevate le impronte digitali in applicazione degli obblighi di cui all'articolo 9 del regolamento (UE) n. 603/2013 possono essere proposti per la ricollocazione solo **previo il rilevamento delle impronte digitali** e la loro trasmissione al sistema centrale di Eurodac, in applicazione di detto regolamento

La decisione prevede altresì che gli Stati membri conservano il **diritto di rifiutare** la ricollocazione del richiedente solo qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un **pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico**, ovvero in presenza di **seri motivi** per applicare le disposizioni in materia di esclusione stabilite agli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE. È inoltre previsto che nell'attuare la decisione gli Stati membri considerino in primo luogo **l'interesse superiore del minore**. Inoltre gli Stati membri devono provvedere affinché i **familiari** che rientrano nell'ambito di applicazione della presente decisione **siano ricollocati nel territorio dello stesso Stato membro**.

È infine previsto che per **aiutare l'Italia e la Grecia** ad affrontare meglio la pressione eccezionale sui rispettivi sistemi di asilo e migrazione causata dall'attuale aumento della pressione migratoria alle loro frontiere esterne, gli Stati membri aumentino il **sostegno operativo** in cooperazione con l'Italia e la Grecia nel settore della protezione internazionale attraverso le **pertinenti attività coordinate dall'EASO, da Frontex e da altre agenzie competenti**.

Alla luce delle accresciute funzioni di supporto di EASO può essere utile verificare se le risorse ad essa assegnate (in particolare 80 funzionari e un

budget di circa 15 milioni di euro) siano sufficienti a sostenere il lavoro di coordinamento delle attività finalizzate al ricollocamento.

Si ricorda che secondo quanto previsto nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio GAI dell'UE del 14 settembre 2015, parallelamente all'entrata in vigore della decisione sulla prima ricollocazione di 40 mila persone il Consiglio considera cruciale che in **Italia e in Grecia, entro il 16 settembre, diventino immediatamente operativi efficaci meccanismi per garantire l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti, per identificare le persone bisognose di protezione internazionale e sostenerne la ricollocazione, per identificare i migranti irregolari che devono essere rimpatriati; e per prevenire che i soggetti interessati si muovano verso altri Stati membri.**

Obblighi a carico
di Italia e Grecia

Per garantire che tale processo continui a essere efficiente e gestibile si organizzeranno **strutture di accoglienza** per collocare temporaneamente le persone, conformemente all'*acquis* dell'UE, fino a quando si prenderà prontamente una decisione sulla loro situazione. Ove non sia praticabile il rimpatrio volontario e le altre misure previste nella direttiva rimpatri si rivelino **inadeguate per prevenire i movimenti secondari**, dovrebbero essere applicate **misure in materia di trattenimento** previste dalla direttiva rimpatri; gli Stati membri procederanno immediatamente alla **nomina di propri rappresentanti** per rafforzare l'obiettivo di impedire che i soggetti interessati si muovano altri Paesi membri

Il **sostegno operativo** citato prevede l'intervento di **esperti nazionali** per le seguenti attività di sostegno:

- **screening dei cittadini di paesi terzi che arrivano in Italia e in Grecia**, compresi l'identificazione precisa, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione, nonché, se del caso, la registrazione delle loro domande di protezione internazionale e, su richiesta di Italia o Grecia, il relativo trattamento iniziale;
- **fornitura di informazioni** ai richiedenti o potenziali richiedenti suscettibili di ricollocazione ai sensi della decisione e predisposizione dell'assistenza specifica di cui possono avere bisogno;
- **preparazione e organizzazione di operazioni di rimpatrio** dei cittadini di paesi terzi che non hanno chiesto protezione internazionale o il cui diritto di rimanere sul territorio è cessato.

Ai sensi della decisione l'Italia e la Grecia devono inoltre presentare ciascuna alla Commissione una **tabella di marcia** che comprenda misure adeguate nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi in questi settori, e misure che garantiscano l'adeguata attuazione della presente decisione. L'Italia e la Grecia attuano pienamente la tabella di marcia.

Qualora l'Italia o la Grecia non rispettino tali obblighi, la Commissione può decidere, dopo aver dato allo Stato interessato la possibilità di esporre le proprie opinioni, **di sospendere** l'applicazione della decisione nei confronti di detto Stato membro per un periodo massimo di tre mesi. La Commissione può decidere di prorogare la sospensione una volta sola per un ulteriore periodo di massimo tre mesi.

3.3 Reinsediamento

Programma di
reinsediamento

Il 27 maggio 2015 la Commissione europea ha altresì presentato una **raccomandazione** (C(2015)3560/2) concernente un programma di **reinsediamento** dell'UE di **20 mila persone in due anni**, da applicarsi a tutti gli Stati membri secondo chiavi di distribuzione analoghe a quelle previste per la ricollocazione. La Commissione ha precisato che il reinsediamento è su **base volontaria**. Le regioni prioritariamente interessate dal programma di reinsediamento sono il **Nord Africa**, il **Medio Oriente** e il **Corno d'Africa** (con particolare riguardo a quelle regioni in cui sono attuati programmi UE di sviluppo regionale e protezione).

Nella raccomandazione citata si definisce **reinsediamento** il **trasferimento** di una persona in **evidente stato di necessità di protezione internazionale**, su **richiesta dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati**, da uno Stato terzo a uno Stato membro, in accordo con quest'ultimo, con l'obiettivo di ammetterlo e di garantirgli il diritto di restare e ogni altro diritto analogo a quelli garantiti ad un beneficiario di protezione. Il programma riguarda **tutti gli Stati membri**. Il programma è sostenuto da un finanziamento supplementare di **50 milioni** per il biennio **2015-2016 al Fondo asilo migrazione e integrazione (AMIF)**.

Se ritenuto **necessario**, la Commissione ha annunciato che presenterà una proposta relativa a un **approccio legislativo vincolante ed obbligatorio** per il periodo successivo al 2016.

Il seguito dato dal Consiglio dell'Unione europea

Nel corso del Consiglio giustizia e affari interni del 20 luglio 2015 gli Stati membri hanno trovato l'accordo sul programma volontario di reinsediamento per un totale di **22.504** persone sfollate in evidente bisogno di protezione internazionale (oltre dunque la soglia di 20 mila inizialmente proposta dalla Commissione europea).

In particolare gli Stati membri hanno convenuto:

- di **reinsediare** (come indicato in tabella), persone in **evidente bisogno di protezione internazionale**, attraverso programmi multilaterali e nazionali, rispecchiando le situazioni specifiche degli Stati membri, su **richiesta dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)**, da un paese terzo in uno Stato membro consenziente, allo scopo di **proteggerle dal respingimento** e di riconoscere loro il **diritto di soggiorno** e tutti **gli altri diritti** analoghi a quelli

riconosciuti ai **beneficiari di protezione internazionale** o, nel caso di uno Stato membro non vincolato né dalla direttiva 2011/95 né dalla direttiva 2004/83, in conformità della Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiati;

- di tenere conto delle **regioni prioritarie** per il reinsediamento, inclusi il **Nord Africa, il Medio Oriente e il Corno d'Africa**, con particolare attenzione ai paesi di attuazione dei programmi di sviluppo e protezione regionale;
- sulla necessità di prendere misure efficaci per **evitare movimenti secondari** delle persone reinsediate, in linea con l'*acquis* dell'UE.

Di seguito una tabella recante i termini del reinsediamento:

Stato membro interessato	Reinsediamento: proposta della Commissione europea	Reinsediamento: accordo in seno al Consiglio UE
Austria	444	1900
Belgio	490	1 100
Bulgaria	216	50
Croazia	315	150
Cipro	69	69
Repubblica Ceca	525	400
Danimarca	345	1 000
Estonia	326	20
Finlandia	293	293
Francia	2 375	2 375
Germania	3 086	1 600
Grecia	323	354
Ungheria	307	0
Irlanda	272	520
Italia	1 989	1989
Lettonia	220	50
Lituania	207	70
Lussemburgo	147	30
Malta	121	14
Paesi bassi	732	1 000
Polonia	962	900
Portogallo	704	191
Romania	657	80
Slovacchia	319	100
Slovenia	207	20
Spagna	1 549	1 449
Svezia	491	491

Regno Unito	2 309	2 200
Norvegia	0	3 500
Islanda	0	50
Liechtenstein	0	20
Svizzera	0	519

3.4 Piano d'azione contro il traffico dei migranti:

Il 27 maggio 2015 (insieme alla proposta in materia di ricollocazione e alla raccomandazione sul reinsediamento sopracitate) la Commissione europea ha presentato un [Piano di azione 2015-2020 contro Il traffico dei migranti](#) (COM(2015)285).

Si tratta di un insieme di misure volte a potenziare le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti, contribuire a smantellarle, consegnare i colpevoli alla giustizia e sequestrarne i beni.

Il Piano prevede in particolare:

- la revisione della **legislazione UE sul traffico di migranti** entro il 2016;
- la previsione di un **elenco e del monitoraggio delle imbarcazioni sospette**;
- il sostegno agli Stati membri per **trainare** a terra o **distuggere** in mare le **imbarcazioni** che potrebbero usare i trafficanti;
- la presentazione di proposte per avviare **negoziati** su accordi di **riammissione** con i principali Paesi di origine dei migranti irregolari;
- la definizione di obiettivi per quanto riguarda il numero di **ispezioni** da effettuare ogni anno nei **settori economici più esposti al lavoro illegale**;
- il rafforzamento di **Jot Mare** come polo di informazione dell'UE sul traffico di migranti;

Il JOT MARE è un team d'intelligence congiunto formato da agenti dell'Europol ed esperti distaccati degli Stati membri, il cui scopo è affrontare i "gruppi criminali organizzati" che agevolano il movimento via nave dei migranti irregolari nel Mediterraneo verso l'UE e organizzano i successivi movimenti secondari all'interno dell'Unione.

- lo sviluppo di una **rete comunitaria di intelligence Africa- Frontex**;
- il **finanziamento** di progetti per aiutare i Paesi terzi a predisporre strategie di **lotta al traffico di migranti**, intensificare le risposte di polizia e giudiziaria e sviluppare la gestione integrata delle frontiere;
- sostegno alle **indagini finanziarie** attraverso una maggiore collaborazione con **unità di informazione finanziaria**, e con istituti finanziari quali banche, servizi internazionali di trasferimento di denaro ed emittenti di carte di credito.

4. L'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione: il secondo pacchetto

Il 9 settembre 2015 la Commissione europea ha presentato un ulteriore pacchetto di proposte volte ad aiutare gli Stati membri dell'UE e i paesi limitrofi ad affrontare la crisi dei rifugiati e le ragioni profonde che spingono a cercar rifugio in Europa.

4.1 La proposta di decisione (COM(2015)451) del Consiglio, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia, e dell'Ungheria.

La proposta (COM(2015)451) prevede la ricollocazione di emergenza di **ulteriori 120 mila persone in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia (15.600), dalla Grecia (50.400) e dall'Ungheria (54.000)** agli altri Stati membri.

La misura è stata proposta in considerazione della situazione di notevole afflusso di migranti in **luglio e agosto 2015** per quanto riguarda **l'Italia (42 mila** migranti irregolari giunti dal Mediterraneo centrale), **Grecia (137 mila** migranti irregolari introdotti attraverso le isole dell'Egeo nordorientale e del Dodecanneso, nonché attraverso la frontiera greco-turca), e **Ungheria (circa 80 mila** attraversamenti alla frontiera tra serbo-ungherese).

Anche in questo caso la base giuridica del provvedimento è l'articolo 78, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che 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

Tale misura **si aggiungerebbe a quella proposta dalla Commissione lo scorso 27 maggio (recante la ricollocazione 40 mila persone** in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia verso gli altri Stati membri dell'UE); pertanto, ove le due proposte di decisione fossero adottate si arriverebbe ad un numero di 160.000 persone da ricollocare.

Il numero di 120 mila richiedenti asilo da ricollocare corrisponde a circa il 62% del numero totale di cittadini di paesi terzi in evidente bisogno di protezione internazionale entrati irregolarmente in Italia e in Grecia nel luglio e agosto 2015 ed in Ungheria in tutto il 2015.

Anche per questo schema di ricollocazione vale la chiave di distribuzione adoperata nella precedente proposta: **popolazione (40%); PIL (40%), media delle domande di asilo presentate in passato (10%), tasso di disoccupazione (10%)**.

L'applicazione della misura riguarda richiedenti asilo appartenenti a Paesi che presentano una percentuale di riconoscimento medio a livello dell'UE pari o superiore al 75%: rispetto alla proposta precedente di ricollocazione questo

secondo meccanismo dovrebbe includere oltre ai cittadini **siriani** ed **eritrei** anche i cittadini **iracheni**

La proposta prevede a sostegno della ricollocazione uno stanziamento di **780 milioni di euro** provenienti dal bilancio dell'UE a favore degli Stati membri partecipanti, compreso un **prefinanziamento del 50%** per garantire che le amministrazioni pubbliche a livello nazionale, regionale e locale dispongano dei mezzi per intervenire con grande rapidità. A tal proposito è prevista l'assegnazione di 6 mila euro per ogni persona trasferita allo Stato membro in cui viene ricollocata; sono previsti invece 500 euro al Paese da cui il richiedente asilo viene ricollocato per gli oneri relativi al trasferimento. La Commissione ha anche previsto una **clausola di solidarietà temporanea** in base alla quale se, per **motivi giustificati e obiettivi** uno Stato membro **non può temporaneamente partecipare** in toto o in parte a una decisione di ricollocazione, sarà tenuto a versare un **contributo finanziario** al bilancio dell'UE per un importo dello **0,002% del suo PIL**. Secondo tale clausola la Commissione europea può valutare i motivi notificati dal paese e **decidere se sia giustificata la mancata partecipazione** al programma per un massimo di 12 mesi. In caso di partecipazione parziale alla ricollocazione, l'importo viene ridotto in proporzione. L'importo andrebbe assegnato al Fondo asilo, migrazione e integrazione come entrata con destinazione.

La proposta prevede infine norme analoghe a quanto stabilito con la decisione adottata dal Consiglio il 14 settembre (recante il primo meccanismo di ricollocazione a favore di Italia e Grecia) per quanto riguarda **il sostegno operativo** per Italia Grecia e Ungheria **da parte degli altri Stati membri** (attraverso le attività coordinate dalle agenzie UE interessate). Inoltre, come nel precedente provvedimento, è stabilito a carico dei tre paesi beneficiari l'obbligo di redigere e aggiornare **una tabella di marcia** che comprenda misure adeguate nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi in questi settori, e misure che garantiscano l'adeguata attuazione della decisione. Il mancato rispetto di tale obbligo può comportare **la sospensione del programma di ricollocazione**.

Come nel caso della precedente proposta di ricollocazione occorre l'adozione formale di una decisione del Consiglio, previo parere del Parlamento europeo.

Il seguito dato dal Consiglio e dal Parlamento europeo

Il Consiglio Giustizia e affari interni del 14 settembre 2015 ha **posticipato l'adozione** della decisione a un nuovo **Consiglio, che è stato convocato per il 22 settembre** (vedi infra). **Il parere positivo alla proposta** è stato approvato dal **Parlamento europeo** con risoluzione legislativa del 17 settembre 2015.

Lo stesso giorno con ulteriore determinazione il Parlamento europeo ha comunicato al Consiglio che la citata approvazione **lascia impregiudicata la posizione che assumerà successivamente in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un**

meccanismo di ricollocazione di crisi e che modifica il regolamento cosiddetto Dublino (*vedi infra*)

Il 22 settembre 2015 il Consiglio straordinario giustizia e affari interni ha adottato a larga maggioranza (ovvero senza raggiungere il consenso unanime) la decisione sul **meccanismo di ricollocazione di 120 mila persone**, apportando notevoli modifiche alla proposta originaria della Commissione.

In particolare, la *relocation* si applica **esclusivamente a beneficio di Italia e Grecia**, e non più anche all'Ungheria (Stato membro che secondo fonti informali **insieme a Romania, Repubblica Ceca e Slovacchia avrebbe votato contro l'adozione della decisione**): con l'entrata in vigore della decisione, Italia e Grecia beneficerebbero del meccanismo di ricollocazione rispettivamente per 15.600 e 50.400 persone; in una seconda fase, ad un anno dall'entrata in vigore della decisione, anche i residui 54 mila (originariamente previsti a beneficio dell'Ungheria) dovrebbero essere ricollocati da Italia e Grecia in proporzione alla redistribuzione effettuata nella prima fase e secondo le modalità proposte dalla Commissione europea e approvate dal Consiglio.

Si segnala che l'eventualità della sostituzione dei 54 mila rifugiati dall'Ungheria all'Italia e alla Grecia è subordinata a due condizioni: la prima di carattere temporale, prevedendo il testo tale sostituzione avverrebbe non immediatamente ma con una decorrenza successiva, ancorché indeterminata (si noti che nel comunicato ufficiale del Consiglio in esito alla riunione dei ministri si fissa come data di decorrenza un anno a seguito dell'entrata in vigore della decisione); la seconda connessa all'eventualità che la Commissione ritenga che un adattamento del meccanismo di ricollocazione sia giustificato dall'evoluzione della situazione sul terreno o che uno Stato membro sia confrontato a una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi a seguito di un brusco spostamento dei flussi migratori e tenendo conto dei pareri del potenziale Stato membro beneficiario; in tale ultimo caso la Commissione può presentare al Consiglio una proposta recante una diversa distribuzione dei richiedenti asilo riallocati.

Il Consiglio ha inoltre ritenuto di **non approvare la misura** proposta dalla Commissione relativa alla cosiddetta **clausola di solidarietà**, che avrebbe consentito agli Stati membri di non accogliere per giustificati motivi i richiedenti asilo riallocati secondo la schema di redistribuzione, **versando un contributo dello 0,002 del PIL al bilancio UE**. Secondo quanto deciso dal Consiglio In **circostanze eccezionali**, uno Stato membro può notificare al Consiglio e alla Commissione la propria **incapacità temporanea** a partecipare al processo di ricollocazione **fino al 30% dei richiedenti** a esso assegnati per **motivi debitamente giustificati e compatibili con i valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'articolo 2** del Trattato sull'Unione europea. La Commissione **valuta i motivi addotti e presenta proposte al Consiglio** in merito alla **temporanea sospensione della ricollocazione fino al 30% dei richiedenti** assegnati allo

Stato membro interessato. Ove giustificato, la Commissione può proporre di prorogare il termine per ricollocare i richiedenti nella quota restante fino a 12 mesi. Entro un mese, il Consiglio decide sulle proposte della Commissione.

Si segnala che Danimarca e Regno Unito non partecipano alla decisione citata mentre l'Irlanda ha espresso l'intenzione di partecipare.

Di seguito le tabelle relative alla seconda relocation come approvata dal Consiglio

Quote dalla Grecia

	Quota per Stato membro (50 400 richiedenti ricollocati)
Austria	1 491
Belgio	1 869
Bulgaria	651
Croazia	434
Cipro	112
Repubblica ceca	1 215
Estonia	152
Finlandia	982
Francia	9 898
Germania	13 009
Ungheria	988
Lettonia	215
Lituania	318
Lussemburgo	181
Malta	54
Paesi Bassi	2 978
Polonia	3 881
Portogallo	1 254
Romania	1 890
Slovacchia	612
Slovenia	257
Spagna	6 127
Svezia	1 830

Quote dall'Italia

	Quota per Stato membro (15 600 richiedenti ricollocati)
Austria	462
Belgio	579
Bulgaria	201
Croazia	134
Cipro	35
Repubblica ceca	376
Estonia	47
Finlandia	304
Francia	3 064
Germania	4 027
Ungheria	306
Lettonia	66
Lituania	98
Lussemburgo	56
Malta	17
Paesi Bassi	922
Polonia	1 201
Portogallo	388
Romania	585
Slovacchia	190
Slovenia	80
Spagna	1 896
Svezia	567

4.2 La proposta di regolamento (COM(2015)450, recante un meccanismo di ricollocazione di crisi per tutti gli Stati membri e che modifica il regolamento Dublino

Dando seguito a quanto previsto nell'Agenda europea sulla migrazione la Commissione ha presentato una [proposta di regolamento](#) che modifica il regolamento cd Dublino (recante norme relative alla competenza di uno Stato membro a trattare una domanda di asilo) istituendo un **meccanismo permanente di solidarietà** da attivare **in qualsiasi momento a favore degli Stati membri** dell'UE che si trovino ad affrontare **situazioni di crisi** e il cui regime di **asilo** sia **sotto estrema pressione** a causa di un afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di paesi terzi.

In particolare, il regolamento prevede che qualora, sulla base di informazioni comprovate, in particolare delle **informazioni ottenute dall'EASO e da Frontex (vedi infra)**, **la Commissione stabilisca** che uno Stato membro si trova ad affrontare una **situazione di crisi che ostacola l'applicazione del regolamento Dublino** a causa dell'**estrema pressione** esercitata da un afflusso massiccio e sproporzionato di **cittadini di paesi terzi o apolidi**, che ne sottopone il sistema di asilo a considerevoli sollecitazioni, **si applica il meccanismo di ricollocazione di crisi** a beneficio di tale Stato membro.

La ricollocazione è quantificata sulla base di chiavi di distribuzione simili a quelle previste per i meccanismi di ricollocazione di emergenza citati (**popolazione: 40%; PIL totale: 40%; numero medio di domande di asilo nei 5 anni precedenti per milione di abitanti**, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL: **10%; tasso di disoccupazione**, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL: **10%**)

In sintesi spetta alla **Commissione europea definire le situazioni** di emergenza in base al **numero delle domande di asilo** degli ultimi sei mesi, *pro capite*, e in base al **numero degli attraversamenti irregolari** delle frontiere negli ultimi sei mesi.

Più dettagliatamente, la procedura prevede che la Commissione, quando appura che sono soddisfatte le condizioni per la ricollocazione in relazione a un determinato Stato membro, adotta un **atto delegato per attivare il meccanismo di ricollocazione**. L'atto delegato a) **verifica l'esistenza di una situazione di crisi** nello Stato membro beneficiario della ricollocazione; b) **determina il numero di persone da ricollocare da tale Stato membro**; c) **determina la distribuzione di tali persone tra gli Stati membri** applicando la formula della chiave di distribuzione; d) **stabilisce il periodo di applicazione del meccanismo di ricollocazione di crisi**. L'atto delegato entra in vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio hanno sollevato obiezioni entro il termine di un mese dalla data in cui è stato notificato dalla Commissione; esso si applica per un periodo massimo di due anni.

Nel determinare il **numero di persone da ricollocare** la Commissione tiene conto in particolare dei seguenti elementi:

(a) **numero di richiedenti protezione internazionale pro capite** nello Stato membro beneficiario della ricollocazione nei **18 mesi**, e soprattutto **nei sei mesi**, precedenti l'adozione dell'atto delegato rispetto alla media dell'Unione;

(b) **capacità del sistema di asilo** di tale Stato membro;

(c) **partecipazione di tale Stato membro a precedenti iniziative di solidarietà**, nonché la **misura** in cui **ha beneficiato di precedenti misure di solidarietà dell'UE**.

Il numero di persone da ricollocare **non può superare il 40% del numero di domande presentate in tale Stato membro nei sei mesi precedenti l'adozione dell'atto delegato**.

Secondo la proposta della Commissione, il meccanismo permanente deve inoltre tener conto dei **bisogni**, della **situazione familiare** e delle **competenze dei richiedenti asilo**. La proposta prevede l'applicazione della sopradescritta clausola di solidarietà temporanea.

Si applicano infine disposizioni simili a quelle previste dai meccanismi temporanei di ricollocazione, relativamente all'obbligo a carico dello Stato beneficiario di redigere una **tabella di marcia** che comprenda **misure** che garantiscano **l'adeguata attuazione del meccanismo di ricollocazione di crisi**, nonché alla facoltà (in caso di mancato rispetto di tale obbligo) in capo alla Commissione di sospendere la redistribuzione qualora lo Stato beneficiario non rispetti l'obbligo citato.

4.3 La proposta di regolamento COM(2015)452 recante un elenco europeo comune dei paesi d'origine sicuri.

Dando seguito alle conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno, la Commissione europea ha pubblicato una [proposta di regolamento](#) recante un **elenco europeo comune dei paesi d'origine sicuri**. In tal modo si intende **accelerare l'iter delle domande di asilo** dei richiedenti provenienti da paesi che tutta l'UE considera sicuri e **l'eventuale rimpatrio** ove non sussistano (secondo una valutazione individuale) le condizioni per concedere protezione.

La Commissione propone in sostanza di inserire **l'Albania**, la **Bosnia-Erzegovina**, l'ex **Repubblica iugoslava di Macedonia**, il **Kosovo** (*per cui conseguentemente le domande di asilo non dovrebbero essere automaticamente accettate*), il **Montenegro**, la **Serbia** e la **Turchia** nell'elenco dell'UE dei **paesi d'origine sicuri**. Tali Paesi:

- **soddisfano i criteri** comuni della **direttiva 2013/32** sulle procedure di asilo secondo i quali un paese può essere considerato sicuro;
- sono parti dei **principali trattati internazionali sui diritti umani**;
- nella maggior parte sono stati designati **paesi candidati dal Consiglio europeo**, soddisfacendo i cosiddetti "**criteri di Copenaghen**"

Elenco

(ovverosia il rispetto dei principi di democrazia, Stato di diritto, diritti umani e tutela delle minoranze).

Spetta alla Commissione europea di valutare in futuro ulteriori Paesi cosiddetti sicuri.

4.4 Altre misure

Migliorare l'efficacia della politica di rimpatrio

La Commissione ha elaborato un [manuale comune sul rimpatrio](#) e [un piano d'azione dell'UE sul rimpatrio](#). Il piano d'azione contiene misure immediate e a medio termine che gli Stati membri devono adottare per favorire il rimpatrio volontario, rafforzare l'attuazione della direttiva rimpatri, migliorare la condivisione delle informazioni; il piano prevede anche il **rafforzamento del ruolo e del mandato di Frontex nelle operazioni di rimpatrio** e crea un regime integrato di gestione dei rimpatri. La Commissione ha altresì adottato un manuale sul rimpatrio comprensivo di **istruzioni pratiche** che devono essere seguite dalle autorità competenti nell'esecuzione del rimpatrio dei migranti che non hanno diritto di restare nell'Unione europea.

Norme degli appalti pubblici per le misure di sostegno dei rifugiati.

Si tratta di una [comunicazione](#) recante indicazioni alle autorità nazionali, regionali e locali su come fornire servizi come alloggio e generi di prima necessità, in modo semplice, veloce ed efficiente nel rispetto della normativa UE.

Dimensione esterna della crisi dei rifugiati

La Commissione europea ha presentato una [comunicazione](#) sul ruolo dell'azione esterna UE per affrontare la crisi dei rifugiati. In tale ambito l'Unione europea intende sostenere le **iniziative diplomatiche** volte a risolvere i **conflitti** in **Siria, Iraq e Libia**. Si tratta inoltre di prestare **assistenza alla popolazione siriana** e di sostenere finanziariamente i **paesi limitrofi** interessati dalle masse di sfollati, come la **Giordania, il Libano e la Turchia**. La Commissione europea ha ricordato che a tal fine sono stati mobilitati 3,9 miliardi di euro. È altresì considerata come priorità l'attività di **contrasto alle organizzazioni dedite al traffico di migranti** (si ricorda a tal proposito l'operazione in mare EUNAVFOR MED). L'UE intende infine portare avanti i **dialoghi con gli Stati terzi** nell'ambito dei **processi di Rabat e Khartoum** con i paesi africani, nel **processo di Budapest** con i **paesi dell'Asia orientale e centrale**, nella conferenza che si terrà ai primi d'ottobre, e nel vertice della Valletta previsto per l'11-12 novembre 2015.

Fondo fiduciario per l'Africa

La Commissione europea ha previsto lo stanziamento di 1,8 miliardi di euro proveniente dal bilancio EU, istituendo un "Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare in Africa".

Si interviene in particolare in quelle aree di provenienza dei flussi di migrazione irregolare: regioni del Sahel, del Lago Ciad, del Corno d'Africa e dell'Africa settentrionale. Le risorse sono dirette a creare opportunità socioeconomiche e migliori politiche di gestione della migrazione.

5. Ulteriori decisioni del Consiglio dell'Unione europea giustizia e affari interni del 14 settembre 2015

La Presidenza lussemburghese del Consiglio, con l'appoggio di un'ampia maggioranza degli Stati membri (**quindi non all'unanimità**), **ha formulato una serie di conclusioni.**

Merita segnalare che proprio l'impossibilità di conseguire l'unanimità ha impedito l'adozione di conclusioni del Consiglio.

Di seguito una rassegna delle principali conclusioni formulate dalla Presidenza:

- si prevede un **aumento** del **sostegno** fornito dal **bilancio UE** e **dagli Stati membri** per aiutare l'Alto Commissariato ONU per i rifugiati nei campi profughi vicini ai luoghi di origine, attualmente in paesi come Iraq, Giordania, Libano, e Turchia. Il Consiglio ha inoltre convenuto sull'aumento del **Fondo regionale a favore della crisi siriana**; infine il Consiglio ha preso atto con compiacimento della proposta della Norvegia di ospitare una conferenza internazionale dei donatori per aiutare i siriani sfollati a causa della guerra. Nelle conclusioni non si precisa l'entità del contributo;
- il Consiglio ha reiterato il suo impegno a **rafforzare le attuali operazioni Triton 2015 e Poseidon 2015** e di portare avanti l'operazione **EUNAVFORMED**; ha inoltre preso favorevolmente atto dell'annuncio della Commissione di rafforzare in modo significativo entro la fine dell'anno l'Agenzia Frontex;
- il Consiglio ha concordato sulla necessità di inviare senza indugio le **squadre di intervento rapido** di Frontex (le c.d. RABIT), al fine di rafforzare la capacità di risposta dell'Unione europea alle frontiere esterne sensibili in consultazione con gli Stati membri interessati e in linea con il regolamento istitutivo di Frontex;
- il Consiglio ha convenuto sulla necessità di **sostenere la Grecia** nei suoi sforzi per rafforzare le capacità di **ricezione**, il **sistema di asilo**, e la **gestione delle frontiere esterne** nel pieno rispetto dei diritti umani e dei requisiti di sicurezza, sottolineando altresì la necessità di mettere a disposizione **risorse finanziarie adeguate**, senza tuttavia specificarne l'importo; analogo impegno è stato preso per quanto riguarda le capacità dei paesi dei **Balcani occidentali** di gestire le loro **frontiere**, e di ricevere e trattare le **domande di asilo**;

- l'UE porterà avanti il **dialogo con la Turchia**, partner principale dell'UE in materia per l'entità dei flussi migratori che investono tale Paese. Il partenariato con la Turchia mira ad affrontare congiuntamente le sfide della **prima accoglienza** e del **transito dei migranti**, nonché in materia di gestione delle frontiere e di lotta contro il traffico e la tratta degli esseri umani;
- il Consiglio ha accolto con favore l'ampia portata delle misure proposte dalla Commissione europea il 9 settembre 2015 il Consiglio attende con interesse le imminenti proposte della Commissione europea sulla **gestione delle frontiere esterne** dell'Unione europea, che saranno presentate prima della fine dell'anno;
- alla luce della situazione di emergenza il Consiglio ha convenuto in **linea di principio** sulla **ricollocazione addizionale di 120 mila persone** di bisognose della protezione internazionale Paesi esposti a massicci flussi migratori; secondo le conclusioni, **tutti gli Stati membri hanno confermato la volontà di partecipare a tale meccanismo**, fatta salva la situazione specifica di Regno Unito, Irlanda e Danimarca a norma dei protocolli nn. 21 e 22 dei Trattati. In proposito **il Regno unito non parteciperà** al meccanismo di ricollocazione;
- i **numeri** indicati dalla Commissione costituiscono la **base** per un **accordo** sulla distribuzione di tali persone nell'Unione europea Si lavorerà in via prioritaria alla preparazione di una decisione formale per dare attuazione a tale impegno, tenendo debitamente conto della **flessibilità di cui gli Stati membri potrebbero avere bisogno nell'attuazione della decisione**, in particolare per far fronte a sviluppi imprevisti. In vista **dell'adozione della decisione** in questione in **occasione della prossima sessione del Consiglio "Giustizia e affari interni" prevista per il 22 settembre 2015**, il Consiglio ha invitato il Parlamento europeo a esprimere il suo **parere** con la massima urgenza;
- il Consiglio considera il meccanismo di ricollocazione di 120 mila persone come **sistema temporaneo** nel quadro dell'articolo 78 paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; considerato che **rimarrà in vigore il regolamento Dublino**, prende inoltre atto del fatto che la Commissione in futuro procederà con una **valutazione del sistema Dublino e con un'eventuale proposta di revisione**;
- oltre agli elenchi nazionali, il Consiglio ha convenuto sul fatto di adottare un **elenco comune dell'Unione europea di paesi di origine sicuri**, che si applicherà in particolare ai paesi già identificati nelle conclusioni del Consiglio sui paesi di origine sicuri adottate il 20 luglio 2015. Il Consiglio realizzerà tutte le misure preparatorie necessarie a presentare la sua posizione nel quadro della procedura legislativa ordinaria già a ottobre.

- il Consiglio ha rammentato l'importanza di politiche efficaci di **rimpatrio e di riammissione** che dovrebbero essere attuate con la massima urgenza da tutti gli Stati membri e applicate in modo coerente con l'acquis. Il Consiglio ha inoltre adottato conclusioni su un **uso più efficiente del SIS** (Sistema di informazione Schengen) ai fini del **rifiuto di ingresso e di soggiorno di migranti irregolari**: in particolare in dette conclusioni si invitano gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessari al fine di garantire che le **decisioni relative ai divieti di ingresso** emesse in conformità alla direttiva rimpatri siano sempre **inserite nel sistema di informazione Schengen**. Si sottolinea inoltre che il rimpatrio dei migranti irregolari va eseguito in modo coerente, con risorse finanziarie adeguate fornite dal bilancio UE. In materia di rimpatrio inoltre il **ruolo di Frontex dovrebbe essere rafforzato** nell'ambito del quadro giuridico esistente nonché apportando necessarie **modifiche al regolamento Frontex**. Infine si dovrebbero mobilitare tutti gli strumenti per promuovere la **riammissione dei migranti irregolari nei paesi di origine e di transito**; si sottolinea infine la necessità di rafforzare i **partenariati in materia di riammissione** con i paesi di origine dei migranti;
- in materia di cooperazione con i paesi pertinenti, si esorta l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza a intensificare le **iniziative di alto livello nei principali paesi di origine e di transito**. Il consiglio si riferisce in particolare al **vertice di La Valletta** e alla **conferenza di alto livello** volta ad affrontare le sfide poste dalla rotta dei **Balcani**;
- il Consiglio prende atto della decisione di alcuni Stati membri di **ripristinare i controlli alle frontiere interne** per le frontiere esposte a ingenti pressioni migratorie. Il Consiglio, in merito, ha sottolineato la necessità di una **piena applicazione dell'acquis di Schengen e in materia di asilo dell'UE**.

6. La crescita delle migrazioni forzate nelle valutazioni dell'UNHCR

Nelle più recenti stime dell'UNHCR le migrazioni forzate su scala mondiale provocate da guerre, conflitti e persecuzioni hanno raggiunto i massimi livelli registrati sinora e i numeri sono in rapida accelerazione.

Sarebbero **59,5 milioni** i **migranti “forzati” alla fine del 2014** rispetto ai **37,5 milioni di dieci anni fa**.

L'accelerazione principale è iniziata nei primi mesi del 2011, quando è scoppiata la guerra in Siria, diventata la principale causa di migrazione forzata a livello mondiale.

In tutto il mondo, **una persona ogni 122** è attualmente un **rifugiato**, uno **sfollato interno** o un **richiedente asilo**.

Negli ultimi cinque anni, sono scoppiati o si sono riattivati almeno **quindici conflitti: otto in Africa** (Costa d'Avorio, Repubblica Centrafricana, Libia, Mali, nord-est della Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Sud Sudan e quest'anno Burundi); **tre in Medio Oriente** (Siria, Iraq e Yemen); **uno in Europa** (Ucraina) e **tre in Asia** (Kirghizistan, e diverse aree del Myanmar e del Pakistan). Solo poche di queste crisi possono dirsi risolte e la maggior parte di esse continuano a generare nuovi esodi forzati.

Nel frattempo, durano da decenni le **condizioni di instabilità e conflitto in Afghanistan, Somalia** e in altri paesi, e ciò implica che milioni di persone provenienti da questi luoghi continuano a spostarsi.

Il dato più allarmante è che **più della metà** dei rifugiati a livello mondiale **sono bambini**.

A livello globale **la Siria** è il paese da cui ha origine il **maggior numero sia di sfollati interni** (7,6 milioni) **che di rifugiati** (3.880.000 alla fine del 2014). **L'Afghanistan** (2.590.000) e la **Somalia** (1,1 milioni) si classificano al secondo e al terzo posto.

Anche nel contesto di una forte crescita nel numero di migranti forzati, la distribuzione globale dei rifugiati resta fortemente sbilanciata verso le **nazioni meno ricche**, mentre **le più ricche risultano interessate in misura inferiore**. **Quasi 9 rifugiati su 10** (86%) si trovavano in regioni e **paesi considerati economicamente meno sviluppati**. Più di un quarto di tutti i rifugiati erano collocati in paesi che si trovavano classificati nella lista delle Nazioni meno sviluppate, compilata dalle Nazioni Unite.

La **Turchia** è diventata nel 2014 il **principale paese di accoglienza di rifugiati al mondo**, con **1,59 milioni di rifugiati siriani presenti alla fine dell'anno**.

In **Africa sub-sahariana** si sono contati 3,7 milioni di rifugiati.

L'**Etiopia** ha sostituito il Kenya come **più grande paese di accoglienza di rifugiati in Africa**, classificandosi al quinto a livello mondiale.

Da tempo una delle principali regioni di origine di migranti forzati a livello mondiale, il **numero di rifugiati e sfollati interni in Asia è cresciuto del 31 per cento** nel 2014, raggiungendo la cifra di **9 milioni di persone**.

L'Iran e il Pakistan continuano ad essere **due tra i primi quattro paesi che accolgono rifugiati a livello mondiale**.

7. Le dimensioni del fenomeno migratorio nell'Unione europea

Flussi migratori irregolari

Secondo le più recenti [rilevazioni di Frontex](#) – l'Agenzia europea per il coordinamento delle operazioni di sorveglianza alla frontiera dell'Unione europea, **nel 2014 hanno attraversato in modo irregolare le frontiere UE** circa **280 mila migranti**, con un **aumento** di oltre il **160%** rispetto agli attraversamenti (circa 110 mila) nel 2013. **Siriani ed eritrei** rappresentano i maggiori gruppi intercettati alle frontiere nell'atto di attraversare le frontiere in modo irregolare.

Attraversamenti
irregolari

Nel **2014** il numero di attraversamenti irregolari lungo la rotta del Mediterraneo centrale (principalmente dalle coste libiche ed egiziane verso Malta e il sud Italia, in particolare la Sicilia) ammonta a circa **170 mila**; gli **ingressi sarebbero quindi più che triplicati rispetto ai 45 mila del 2013**.

Per quanto riguarda la rotta del Mediterraneo orientale (flussi provenienti principalmente dalle coste della Turchia verso la Grecia, Cipro e alcune regioni dell'Italia peninsulare) nel 2014 il numero degli attraversamenti irregolari rilevati da Frontex ammonterebbe a **50.561** (contro i 23.299 del 2013).

Circa la via di ingresso del Mediterraneo occidentale (principalmente dalle coste dell'Africa nordoccidentale verso le coste della penisola iberica) Frontex ha registrato nel 2014 circa **8 mila** attraversamenti irregolari (i migranti lungo tale rotta provengono in particolare da Camerun, Algeria, Mali e Siria).

Con comunicato del 14 settembre 2015 Frontex ha rilevato che nei **primi otto mesi del 2015** sono stati individuati **500 mila attraversamenti irregolari** alle frontiere esterne UE; secondo Frontex **agosto 2015**, quinto mese consecutivo record, ha registrato il numero di **156 mila** attraversamenti. Infine, nello stesso comunicato Frontex ha annunciato che dall'inizio dell'anno, nell'ambito delle operazioni coordinate dall'Agenzia, sono stati **salvati 106 mila migranti** nel Mediterraneo centrale, il 6% in meno rispetto allo stesso periodo dello scorso anno; Frontex sottolinea che la maggior parte di tali salvataggi ha avuto **luogo più vicino alla costa libica che alle frontiere marittime dell'UE**.

Primi 8 mesi 2015

Di seguito una tabella con i principali gruppi di nazionalità dei migranti che hanno attraversato irregolarmente le frontiere Ue nel primo trimestre 2015.

	2013		2014			2015 Q1			
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	% change on year ago	prev. Qtr	per cent of total
All Borders									
Kosovo*	387	507	689	3 304	17 569	22 631	4 364	29	36
Syria	9 597	4 771	14 090	37 894	22 414	13 989	193	-38	22
Afghanistan	3 845	2 054	2 916	7 854	9 308	6 862	234	-26	11
Albania	2 630	1 505	2 239	2 372	3 207	2 033	35	-37	3.3
Somalia	699	1 297	1 906	2 282	2 191	1 664	28	-24	2.7
Iraq	100	50	114	675	1 271	1 561	3 022	23	2.5
Gambia	1 332	1 340	2 134	2 684	2 572	1 512	13	-41	2.4
Senegal	741	848	803	1 088	2 050	1 230	45	-40	2
Mali	874	2 502	3 915	2 643	1 515	1 177	-53	-22	1.9
Nigeria	880	631	2 054	3 847	2 183	1 088	72	-50	1.7
Others	8 964	6 533	38 007	47 875	15 829	8 638	32	-45	1.4
Total All Borders	30 049	22 038	68 867	112 518	80 109	62 385	183	-22	100
Land Borders									
Kosovo*	387	507	689	3 304	17 569	22 631	4 364	29	5.8
Syria	3 902	1 373	1 599	4 330	5 169	5 307	287	2.7	1.4
Afghanistan	2 713	1 362	1 062	2 181	4 840	4 308	216	-11	1.1
Albania	2 581	1 470	2 221	2 370	3 207	2 032	38	-37	5.2
Iraq	86	41	80	292	526	1 182	2 783	125	3.1
Pakistan	239	71	89	107	288	688	869	139	1.8
Bangladesh	124	31	27	78	175	294	848	68	0.8
Palestine	232	29	92	361	502	272	838	-46	0.7
Guinea	12	138	69	109	78	215	56	176	0.6
Iran	77	50	42	76	94	166	232	77	0.4
Others	3 033	2 080	1 742	1 378	1 440	1 659	-20	15	4.3
Total Land Border	13 386	7 152	7 712	14 586	33 888	38 754	442	14	100
Sea Borders									
Syria	5 695	3 398	12 491	33 564	17 245	8 682	156	-50	3.7
Afghanistan	1 132	692	1 854	5 673	4 468	2 554	269	-43	1.1
Somalia	547	1 223	1 827	2 242	2 148	1 547	26	-28	6.5
Gambia	1 314	1 328	2 101	2 655	2 558	1 471	11	-42	6.2
Senegal	668	839	803	1 084	2 043	1 217	45	-40	5.2
Mali	734	1 909	3 831	2 580	1 469	1 073	-44	-27	4.5
Eritrea	2 433	1 774	16 941	13 637	1 971	1 028	-42	-48	4.4
Nigeria	792	609	1 989	3 780	2 112	1 026	68	-51	4.3
Côte d'Ivoire	39	104	297	703	690	688	562	-0.3	2.9
Unspecified sub-Saharan nationals		619	11 093	12 139	2 490	428	-31	-83	1.8
Others	3 309	2 391	7 928	19 875	9 027	3 917	64	-57	1.7
Total Sea Border	16 663	14 886	61 155	97 932	46 221	23 631	59	-49	100

* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence

Domande di asilo

Secondo un [rapporto](#) Eurostat pubblicato dalla Commissione europea il 20 marzo 2015, il numero di richiedenti asilo nell'Unione europea ha raggiunto nel 2014 circa le **626 mila unità**, registrando rispetto all'anno precedente un aumento di circa **190 mila unità** (il 44%).

Il rapporto indica la **Germania** come lo Stato membro che nel 2014 ha trattato il maggior numero di richiedenti asilo, 202 mila e 700 che rappresenta il **32% del totale**; seguono la **Svezia** con 81 mila e 200 richiedenti asilo (**13% del totale**), **l'Italia** con 64 mila e 600 (**10%**), la **Francia** con 62 mila e 800 (**10%**) e **l'Ungheria** con 42 mila e 800 (**7%**). Si registrano tuttavia nei cinque Stati membri differenti trend di richiedenti protezione: in particolare, nel 2014: **il numero di richiedenti asilo è più che raddoppiato rispetto al 2013 in Italia (+143%)** e in Ungheria (+126%); in Germania l'aumento è stato del 60%; in Svezia del 50%; in Francia si è registrata una diminuzione del 5%.

La **Siria**, con 122 mila e 800 unità, rappresenta il **primo Paese di cittadinanza dei richiedenti asilo** presso l'Unione europea (il 20% del totale).

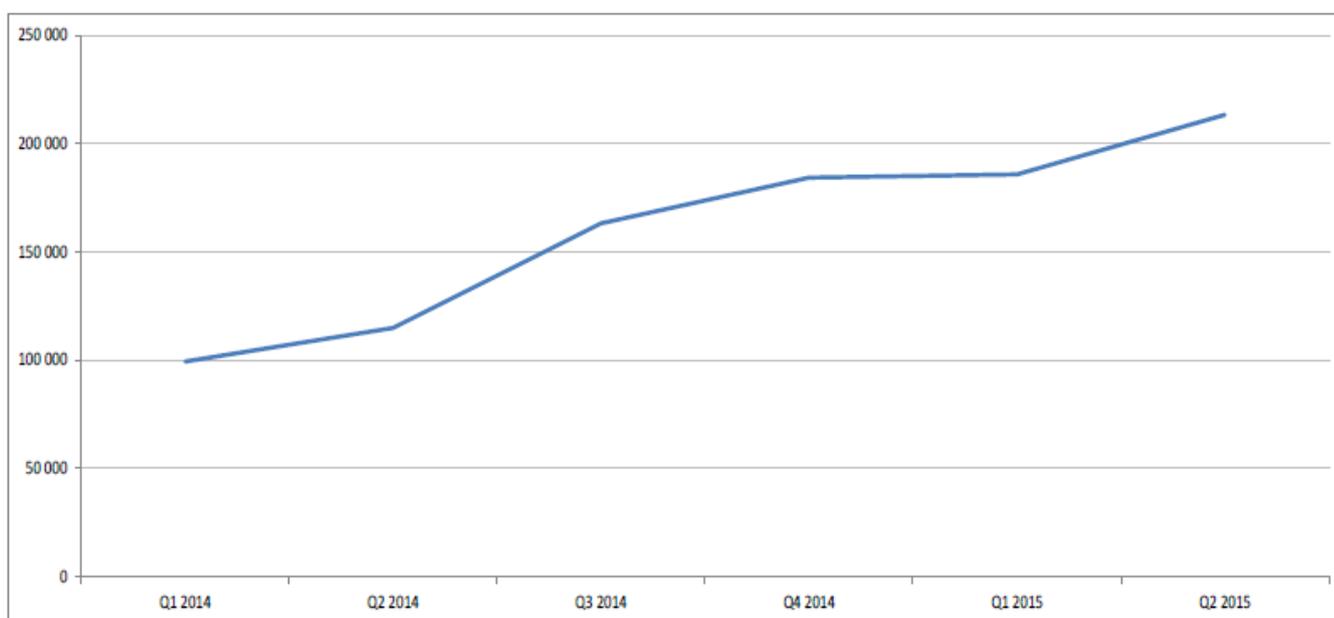
Dei 122 mila e 800 richiedenti asilo siriani circa il 60% è stato registrato in soli due Stati membri: Germania (41.100) e Svezia (30.800).

L'Afghanistan (con 41 mila e 300 richiedenti asilo, 7% del totale) è divenuto nel 2014 il secondo maggior Paese di provenienza dei richiedenti asilo nell'UE.

Di tali richiedenti protezione 9.700 sono stati registrati in Germania e 8.800 in Ungheria. Il **Kosovo** è il **terzo Stato** di cittadinanza dei richiedenti asilo in Europa nel 2014, con 37 mila e 900 unità (6% del totale): più della metà dei quali hanno fatto richiesta di protezione in Ungheria (21 mila e 500).

Per quanto riguarda **il 2015**, secondo un [rapporto Eurostat del 18 settembre 2015](#), durante il secondo trimestre dell'anno i richiedenti asilo di prima istanza nell'UE (ovverosia cittadini di stati terzi che hanno presentato **domande nuove di protezione**) sono stati **circa 213 mila**. Si registra dunque un aumento del **15% rispetto al primo trimestre del 2015**, e soprattutto **dell'85% rispetto allo stesso trimestre del 2014**.

Andamento (per trimestri: Q) delle domande di asilo di prima istanza nell'UE.



È aumentato in particolar modo il numero dei richiedenti asilo di nazionalità **siriana e afgana** (rispettivamente 44 mila e 27 mila) mentre si è registrato un vistoso calo tra il primo ed il secondo trimestre 2015 per quanto riguarda i cittadini del Kosovo (da 50 mila a 10 mila), Stato recentemente entrato nella lista dei Paesi cosiddetti sicuri.

Dal rapporto emerge che nel secondo trimestre 2015 il **maggior numero di domande di prima istanza** sono state registrate in **Germania** (80.900 domande, pari al 38% di tutte le domande nell'UE) e in **Ungheria** (**32.700** pari al **15%**); seguono l'**Austria** (17.400, 8%), l'**Italia** (**14.900**, 7%), la **Francia** (**14.700**, 7%), **Svezia** (14.300, 7%).

In rapporto alla popolazione degli Stati membri il maggior tasso di domande di asilo di prima istanza si è verificato in **Ungheria** (**3.317** domande per **milione di abitanti**); seguono l'Austria (2.026), la Svezia (1.467) e la Germania(997), mentre il **dato complessivo UE** nel primo trimestre 2015 ammonta a 420 **prime domande di asilo per milione di abitanti**.

Di seguito alcune tabelle in materia di asilo

First time asylum applicants in the EU Member States

	Number of first time applicants			Share in EU total (%)	Number of applicants per million inhabitants*
	Q1 2015	Q2 2015	Evolution (in %) Q2-2015 / Q1-2015	Q2 2015	Q2 2015
EU	185 695	213 200	15%	100.0%	420
Belgium	3 440	5 040	47%	2.4%	448
Bulgaria	3 190	4 050	27%	1.9%	562
Czech Republic	360	275	-24%	0.1%	26
Denmark	1 505	2 495	66%	1.2%	441
Germany	73 120	80 935	11%	38.0%	997
Estonia	50	65	21%	0.0%	48
Ireland	625	855	37%	0.4%	185
Greece	2 615	2 865	10%	1.3%	265
Spain	2 910	3 675	26%	1.7%	79
France	14 775	14 685	-1%	6.9%	221
Croatia	40	25	-37%	0.0%	6
Italy	15 250	14 895	-2%	7.0%	245
Cyprus	430	400	-7%	0.2%	471
Latvia	45	105	123%	0.0%	53
Lithuania	45	60	42%	0.0%	21
Luxembourg	260	245	-6%	0.1%	437
Hungary	32 810	32 675	0%	15.3%	3 317
Malta	345	380	10%	0.2%	883
Netherlands	2 420	6 270	159%	2.9%	371
Austria	9 710	17 395	79%	8.2%	2 026
Poland	1 440	1 765	23%	0.8%	46
Portugal	180	250	39%	0.1%	24
Romania	340	375	11%	0.2%	19
Slovenia	50	40	-13%	0.0%	20
Slovakia	45	25	-45%	0.0%	5
Finland	960	1 605	67%	0.8%	294
Sweden	11 415	14 295	25%	6.7%	1 467
United Kingdom	7 330	7 470	2%	3.5%	115
Norway	1 525	2 760	81%	-	534
Switzerland	4 120	7 010	70%	-	851

Number of first time applicants is rounded to the nearest 5. Monthly figures available in the Eurostat database may not add up to the quarterly total due to rounding. Calculations are based on exact data.

* Inhabitants refer to the resident population at 1 January 2015.

- Not applicable

First time asylum applicants by citizenship during the second quarter 2015

	Applicants	Three main citizenships of first time asylum applicants								
	#	First citizenship	#	%	Second citizenship	#	%	Third citizenship	#	%
EU	213 200	Syria	43 995	21	Afghanistan	26 995	13	Albania	17 665	8
Belgium	5 040	Syria	1 025	20	Somalia	810	16	Iraq	645	13
Bulgaria	4 050	Syria	1 930	48	Iraq	1 085	27	Afghanistan	775	19
Czech Republic	275	Ukraine	140	51	Syria	25	9	Vietnam	15	5
Denmark	2 495	Syria	1 050	42	Eritrea	515	21	Stateless**	150	6
Germany	80 935	Syria	16 335	20	Albania	15 445	19	Kosovo*	7 475	9
Estonia	65	Ukraine	25	38	Syria	10	15	Georgia	5	8
Ireland	855	Pakistan	440	51	Bangladesh	90	11	Albania	55	6
Greece	2 865	Syria	965	34	Afghanistan	440	15	Pakistan	345	12
Spain	3 675	Syria	1 830	50	Ukraine	700	19	Palestine	200	5
France	14 685	Kosovo*	1 065	7	Dem. Rep. of the Congo	915	6	Sudan	830	6
Croatia	25	Serbia	5	20	Ukraine	5	25	^	^	^
Italy	14 895	Nigeria	2 920	20	Gambia	1 640	11	Pakistan	1 395	9
Cyprus	400	Syria	170	43	Vietnam	30	8	Ukraine	25	6
Latvia	105	Vietnam	45	43	Afghanistan	15	14	Ukraine	10	10
Lithuania	60	Ukraine	15	25	Georgia	15	25	India	10	17
Luxembourg	245	Kosovo*	50	20	Albania	25	10	Bosnia and Herzegovina	25	10
Hungary	32 675	Afghanistan	13 640	42	Syria	8 440	26	Pakistan	2 665	8
Malta	380	Libya	260	68	Syria	45	12	Ukraine	20	5
Netherlands	6 270	Eritrea	2 680	43	Syria	1 415	23	Stateless**	260	4
Austria	17 395	Syria	5 290	30	Afghanistan	4 040	23	Iraq	2 795	16
Poland	1 765	Russia	1 095	62	Ukraine	400	23	Georgia	85	5
Portugal	250	Ukraine	120	48	Mali	30	12	China	25	10
Romania	375	Syria	210	56	Iraq	80	21	Ukraine	15	4
Slovenia	40	Iran	10	25	Albania	5	13	Somalia	5	13
Slovakia	25	Afghanistan	5	20	Syria	5	20	Ukraine	5	20
Finland	1 605	Somalia	470	29	Iraq	445	28	Albania	110	7
Sweden	14 295	Syria	3 860	27	Eritrea	2 405	17	Afghanistan	1 360	10
United Kingdom	7 470	Eritrea	765	10	Pakistan	660	9	Iran	600	8
Norway	2 760	Eritrea	900	33	Afghanistan	460	17	Syria	365	13
Switzerland	7 010	Eritrea	3 210	46	Somalia	440	6	Sri Lanka	380	5

Number of first time applicants is rounded to the nearest 5. Monthly figures available in the Eurostat database may not add up to the quarterly total due to rounding. Calculations are based on exact data.

^ No data presented for those citizenships where the number of first time applicants was 2 or fewer during the reference period.

* Kosovo under UN Security Council Resolution 1244/99.

** A stateless person is someone who is not recognized as a citizen of any state.

Infine il rapporto indica il numero complessivo di **tutte le domande pendenti** di protezione nell'UE (non solo le domande di prima istanza) alla fine di giugno 2015, pari a circa **590 mila** persone in attesa di una decisione dalle autorità degli Stati membri, dato sensibilmente in aumento rispetto a quello riferito alla fine di giugno 2014 (**365 mila**). Lo Stato membro che ha registrato il numero maggiore di domande pendenti è la **Germania**, seguito da **Svezia, Italia, Francia, Regno unito e Grecia**.

LE AGENZIE RICONDUCIBILI AGLI AMBITI DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

EASO

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è un'agenzia dell'Unione europea (UE) istituito con il regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio. L'Ufficio svolge un ruolo chiave nella **concreta attuazione del sistema europeo comune di asilo (CEAS)**. L'EASO è stato istituito al fine di rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo e di assistere gli Stati membri ad assolvere i propri obblighi europei e internazionali di fornire protezione alle persone in difficoltà. L'EASO agisce in qualità di centro specializzato in materia di asilo. Fornisce inoltre sostegno agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a una pressione particolare.

In particolare l'ufficio offre:

- un **sostegno pratico e tecnico** agli Stati membri;
- un **sostegno operativo** agli Stati membri con esigenze specifiche e agli **Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti ad una pressione particolare**, facendosi carico anche del coordinamento delle squadre di sostegno per l'asilo composte da esperti nazionali del settore;

Le **squadre di sostegno** per l'asilo sono composte di **esperti nazionali** inviati dall'EASO in uno Stato membro per un periodo di tempo limitato al fine di sostenerne il sistema di asilo. Tali esperti sono a disposizione degli Stati membri e formano parte di un «gruppo d'intervento in materia di asilo» dell'EASO.

- un contributo basato su dati concreti alla **formulazione delle politiche e alla legislazione** dell'UE in tutti i settori che hanno ripercussioni dirette o indirette sull'asilo.

La sede dell'Ufficio è a La Valletta in Malta; l'agenzia si avvale di 80 funzionari provenienti dai diversi Stati membri e ha a disposizione un budget di circa 15 milioni di euro.

FRONTEX

L'Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne – Frontex, con sede a Varsavia, è stata istituita nell'ottobre 2004. I principali compiti di Frontex sono:

- **coordinare la cooperazione operativa** tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne;
- **assistere** gli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne, in particolare quelli che fanno fronte a **pressioni specifiche o sproporzionate**, e tenendo conto del fatto che alcune situazioni possono comportare emergenze umanitarie e il soccorso in mare;

- istituire **squadre europee di guardie di frontiera** da impiegare durante le operazioni congiunte, i progetti pilota e gli interventi rapidi;
- offrire agli Stati membri il supporto necessario e, se richiesto, il coordinamento o l'organizzazione per quanto riguarda le **operazioni congiunte di rimpatrio**.

Si ricorda che il regolamento che istituisce Frontex, prevede che l'Agenzia debba rispettare il diritto internazionale in materia di intercettazione, **soccorso in mare** e sbarco, nonché i diritti fondamentali.

Si segnala inoltre che l'Unione europea si è recentemente dotata del nuovo Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 recante **norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne** nel contesto della cooperazione operativa **coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea**

Si tratta di regole d'ingaggio comuni a tutti gli Stati membri, affinché le operazioni di soccorso in mare dei migranti si svolgano secondo procedure condivise, indipendentemente dalla nazionalità delle unità impiegate.

La proposta tiene conto sia degli aggiornamenti del quadro giuridico di Frontex, sia dei principi contenuti in una recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (causa Hirsi Jamaa e altri contro Italia) relativi alla **necessità di chiarire i concetti di intercettazione e di soccorso**. In particolare, la decisione della Corte di Strasburgo ribadisce l'esigenza di **tutelare i diritti fondamentali dei soggetti intercettati** in mare e il **principio di non respingimento** nelle operazioni marittime.

Il budget di Frontex per il 2015, ammonta a circa 142 milioni di euro. Frontex si avvale di 167 funzionari permanenti e 16 unità temporanee.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) è stata istituita con il regolamento (UE) n. 168/2007 del Consiglio. La FRA ha sede a Vienna e dispone di un budget di circa 21 milioni di euro; ad essa è assegnato uno staff di 90 funzionari tra esperti legali, analisti e statistici.

L'Agenzia è stata istituita per fornire assistenza e consulenza indipendente e basata su prove in materia di diritti fondamentali alle istituzioni e agli altri Stati membri della UE.

Per il conseguimento di tali obiettivi, l'Agenzia elabora:

- **indagini su larga scala** (ad esempio sulle esperienze di discriminazione e vittimizzazione degli immigrati e delle minoranza etniche, sulla violenza di genere contro le donne, sull'antisemitismo);
- **ricerche giuridiche o sociali comparative** (ad esempio in materia di crimini ispirati all'odio, di accesso alla giustizia, di diritti fondamentali dei migranti);
- **manuali per gli operatori di giustizia**, che presentano in maniera accessibile la legislazione e la giurisprudenza della UE.

Eurojust

L'agenzia Eurojust è stata istituita con decisione 2002/187/GAI del Consiglio modificata dalla decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008.

Il compito di Eurojust è essenzialmente quello di **potenziare l'efficienza dell'azione delle autorità nazionali impegnate nella lotta contro gravi forme di criminalità organizzata e transnazionale**, nell'ottica di favorire un rapido ed efficace perseguimento degli autori dei reati. Eurojust si propone come centro specializzato a livello giudiziario e interlocutore principale nell'adozione di misure efficaci contro la criminalità organizzata transnazionale all'interno dell'Unione europea. Eurojust è un organismo istituito nel 2002 per sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra autorità nazionali nella lotta contro le forme gravi di criminalità transnazionale che interessano l'Unione europea.

Ciascuno dei 28 Stati membri designa un **proprio rappresentante** presso Eurojust, la cui sede si trova all'Aia. Tali rappresentanti possono essere **pubblici ministeri, giudici o funzionari di polizia** con pari prerogative.

I membri nazionali svolgono le attività necessarie per il conseguimento degli obiettivi di Eurojust, ossia **assistere le autorità nazionali in ogni fase delle indagini e dell'esercizio dell'azione penale**. Risolvono, inoltre, questioni giuridiche e problemi pratici derivanti dalle differenze tra i sistemi giuridici degli Stati membri.

I membri nazionali si possono avvalere del supporto di sostituti, assistenti o di esperti distaccati. Nel caso in cui Eurojust abbia concluso un **accordo di cooperazione con uno Stato terzo**, presso l'organismo possono operare i "magistrati di collegamento" provenienti da tale Stato. Attualmente sono distaccati presso Eurojust magistrati di collegamento provenienti dalla Norvegia e dagli Stati Uniti. Per converso Eurojust, grazie a recenti interventi normativi dell'UE, ha acquisito la **facoltà di inviare magistrati di collegamento in Stati terzi**.

Eurojust ospita inoltre i segretariati della **Rete giudiziaria europea**, della **rete di punti di contatto in materia di genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra**, nonché della **rete delle Squadre investigative comuni**.

Eurojust si avvale del lavoro di uno staff composto da **circa 200 persone**. Il bilancio 2015 di Eurojust ammonta a circa 32 milioni di euro.

Europol

Istituito con la Convenzione del 26 luglio 1995, dal 1° gennaio 2010 l'Ufficio europeo di polizia (Europol), con sede all'Aja, è stato successivamente trasformato in un'Agenzia dell'Unione europea.

L'**Agenzia** ha il compito, attraverso lo **scambio e l'analisi d'informazioni e il coordinamento delle operazioni**, di migliorare l'efficacia e la cooperazione delle autorità competenti degli Stati membri **nella prevenzione e nella lotta alla criminalità organizzata internazionale e al terrorismo nonché ad altre gravi forme di criminalità transnazionale**. Più in particolare, Europol è competente per la criminalità organizzata, il terrorismo e le seguenti altre forme gravi di criminalità:

- **traffico** illecito di **stupefacenti**;
- attività illecite di **riciclaggio** di denaro;
- criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive;
- **organizzazione di immigrazione clandestina**;
- **tratta di esseri umani**;
- criminalità connessa al traffico di veicoli rubati
- omicidio volontario e lesioni personali gravi;
- traffico illecito di organi e tessuti umani;
- rapimento, sequestro e presa d'ostaggi;
- razzismo e xenofobia;
- furti organizzati;
- traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte;
- truffe e frodi;
- racket ed estorsioni;
- contraffazione e pirateria in materia di prodotti;
- falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi;
- **falsificazione di monete** e di altri mezzi di pagamento;
- **criminalità informatica**;
- corruzione;
- **traffico** illecito di **armi**, munizioni ed esplosivi;
- traffico illecito di specie animali protette;
- traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette;
- criminalità ambientale;
- traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita.

Europol interviene quando è coinvolta una struttura criminale organizzata e sono interessati due o più Stati membri.

L'Agenzia ha un budget 2015 di circa 94 milioni di euro e ha un suo staff di oltre 900 persone.

LA DISCIPLINA SULL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO

(A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

Il diritto alla protezione internazionale

Il **diritto di asilo** è tra i diritti fondamentali dell'uomo ed è riconosciuto dall'articolo 10, terzo comma, della **Costituzione** allo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, l'istituto del diritto di asilo non coincide con quello del riconoscimento dello *status* di **rifugiato**. Per quest'ultimo non è sufficiente, per ottenere accoglienza in altro Paese, che nel Paese di origine siano generalmente represses le libertà fondamentali, ma occorre che il singolo richiedente abbia subito specifici atti di persecuzione.

Il riconoscimento dello *status* di rifugiato è entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla **Convenzione di Ginevra** del 28 luglio 1951 (ratificata con la legge 722/1954) ed è regolato essenzialmente da fonti di rango comunitario.

Inoltre, la **normativa UE** ha introdotto l'istituto di **protezione internazionale** che comprende due distinte categorie giuridiche: i rifugiati, disciplinati dalla Convenzione di Ginevra, e le persone ammissibili alla **protezione sussidiaria**, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, ossia non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o (proprio a cagione di tale rischio) non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine. Una ulteriore fattispecie è la **protezione temporanea** che può essere concessa in caso di afflusso massiccio di sfollati.

Il sistema europeo di asilo

Come si è detto, la determinazione della politica in materia di asilo dei Paesi dell'Unione europea è da tempo prevalentemente di competenza comunitaria.

L'**articolo 78 del Trattato di Lisbona** attribuisce all'Unione europea lo sviluppo di una **politica comune in materia di asilo**, protezione sussidiaria e protezione temporanea, finalizzata ad offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il principio di non respingimento; tale politica deve essere conforme alla citata convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo 31 gennaio 1967 e agli altri trattati pertinenti.

Altre disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea concernono la **gestione delle frontiere esterne** (articolo 77) e la politica comune dell'**immigrazione**, «intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente

soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani» (articolo 79). E l'articolo 80 del Trattato prevede che le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo, all'immigrazione, «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario».

Il predetto articolo 78 del Trattato determina, al comma 2, le principali linee di svolgimento della politica comune: specifiche direttive ne hanno costituito il seguito normativo.

In particolare, la lettera a) e la lettera b) – relative ad asilo (quale riconoscimento dello *status* di rifugiato) e protezione sussidiaria, ossia le due specie in cui si articola il *genus* protezione internazionale – hanno avuto attuazione con la direttiva dell'Unione 95/2011/UE (cd. direttiva **qualifiche**), recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 18 del 2014.

La lettera c) – relativa alla **protezione temporanea** – ha avuto attuazione con la direttiva della europea 55/2011/UE, recepita con il decreto legislativo n. 85 del 2003.

La lettera d) – relativa alle procedure circa l'ottenimento o la perdita della protezione internazionale – ha dapprima ricevuto attuazione con la direttiva 85/2005/CE, che poneva «norme minime» riguardo tali procedure e che è stata recepita con il decreto legislativo n. 25 del 2008 e con il D.P.R. n. 21 del 2015. Tale direttiva è stata modificata dalla direttiva 32/2013/UE (cd. direttiva **procedure**), che pone «procedure comuni».

La lettera e) – relativa alla **determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale** – è stata attuata dapprima con il regolamento della Comunità europea n. 343 del 2003 (cd. regolamento Dublino I), indi dal regolamento dell'Unione suo modificativo n. 604 del 2013 (cd. Dublino III).

La lettera f) – relativa alle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale – ha ricevuto attuazione dapprima con la direttiva 9/2003/CE, stata recepita con il decreto legislativo n. 140 del 2005, e poi modificata dalla direttiva 33/2013/UE (cd. direttiva “**accoglienza**”).

Il recepimento della normativa UE in materia di rifugiati

Ciascuna delle direttive sopra richiamate è stata recepita nel nostro ordinamento da decreti legislativi.

La direttiva **qualifiche** circa la protezione internazionale (2011/95/UE) è stata recepita con il decreto legislativo n. 18 del 2014.

La direttiva sulla **protezione temporanea** (2001/55/CE) è stata recepita con il decreto legislativo n. 85 del 2003.

La direttiva **procedure** circa la protezione internazionale (2005/85/CE) è stata recepita con il decreto legislativo n. 25 del 2008 e dal relativo regolamento

attuativo. D.P.R. n. 21 del 2015. Quella direttiva è stata modificata dalla direttiva 2013/32/UE), il cui recepimento è disposto dal **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, su cui le Commissioni parlamentari hanno espresso articolati pareri.

La direttiva **accoglienza**, anch'essa relativa alla protezione internazionale riguardata però nei suoi aspetti contenutistici non già procedurali (2003/9/CE), è stata recepita con il decreto legislativo n. 140 del 2005. Anche quella direttiva è stata modificata da altra successiva (2013/33/UE), il cui recepimento è disposto dal citato **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**.

Il decreto legislativo incide sia sul decreto legislativo n. 140 del 2005 (abrogandolo, dal momento che ne detta una disciplina integralmente sostitutiva), sia sul decreto legislativo n. 25 del 2008 (modificandone o abrogandone più disposizioni).

Un materia, si ricordano inoltre alcune disposizioni recate dal decreto legislativo n. 150 del 2011 (articolo 19), circa le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale, e dal decreto-legge n. 119 del 2014, riguardo il numero e funzionamento delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (mediante novelle al decreto legislativo n. 25 del 2008), il finanziamento del sistema di accoglienza, l'alleggerimento (per il 2014) del patto di stabilità per alcuni Comuni siciliani maggiormente investiti dalla pressione migratoria.

Può valere ricordare come l'articolo 7 della legge n. 154/2014 (legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre) rechi una delega al Governo per la predisposizione di un **testo unico** delle disposizioni legislative vigenti che, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, recepiscono gli atti dell'Unione europea che regolano il diritto di asilo, la protezione sussidiaria e la protezione temporanea. Il termine per l'esercizio della delega è stabilito al 20 luglio 2019.

L'accoglienza dei richiedenti asilo

Le condizioni dell'accoglienza per i richiedenti protezione internazionale sono disciplinate dalla direttiva 2013/33, la cosiddetta **direttiva accoglienza** che sostituisce la precedente direttiva 2003/9.

La direttiva del 2003 è stata recepita dall'ordinamento interno dal decreto legislativo 140/2005, ora abrogato dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (**artt. 1-23**) che ne ha sostituito il contenuto, aggiornandolo con le disposizioni della nuova direttiva accoglienza del 2013.

Sono **destinatari** delle misure di accoglienza gli stranieri, non comunitari e gli apolidi, richiedenti protezione internazionale (ossia il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria) nel territorio nazionale, nonché dei familiari inclusi nella domanda di protezione. Le misure di accoglienza si

applicano dal momento di manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale, non già dal momento della presentazione della domanda d'asilo, com'era previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 140 del 2005 (art. 1).

Informazione e soggiorno

La prima fase dell'accoglienza si realizza con l'**obbligo di informazione** a favore del richiedente protezione internazionale, attraverso la consegna di un **opuscolo informativo**, redatto possibilmente nella lingua del richiedente, circa le condizioni dell'accoglienza e le fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 3).

Inoltre, al momento della richiesta di protezione viene lasciato un permesso di soggiorno provvisorio e una ricevuta attestante la domanda di protezione internazionale. Successivamente, il richiedente ottiene un **permesso di soggiorno per richiesta asilo** della durata di sei mesi (pari al termine entro cui la procedura per il riconoscimento o il diniego della protezione internazionale, da parte della Commissione territoriale, dovrebbe concludersi) ferma restando la rinnovabilità del permesso di soggiorno per richiesta asilo, fino alla decisione sulla domanda di protezione o sull'impugnazione del suo diniego (art. 4).

Da parte sua il richiedente ha l'obbligo di comunicare alla questura il proprio **domicilio** o residenza, così come di ogni successivo mutamento. L'indirizzo del centro o struttura di accoglienza, per il richiedente che vi si trovi, costituisce il domicilio agli effetti del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale e del trattenimento (art. 5).

Trattenimento e prima accoglienza

Il **sistema di prima accoglienza** è stato ridisciplinato dal decreto legislativo n. 142 del 2015 ed è incentrato su tre tipologie di strutture: i **Centri di identificazione ed espulsione**, i **Centri governativi di prima accoglienza** e le **strutture temporanee** di emergenza. In tutte le strutture citate deve essere garantita la tutela dei diritti dei richiedenti asilo, prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di servizio di assistenza sanitaria, di mediazione linguistica e di orientamento legale (art. 11).

Il richiedente asilo è tenuto a risiedere nei centri di prima accoglienza fino all'avvio della procedura di esame della domanda di asilo, ossia fino allo svolgimento del colloquio davanti alla commissione territoriale competente all'esame della domanda. L'**allontanamento** senza giustificato motivo da uno dei centri comporta la revoca delle misure di accoglienza (art. 12).

In presenza di determinate circostanze i richiedenti protezione possono essere **trattenuti** nei **Centri di identificazione ed espulsione** destinati agli immigrati (CIE), dove, se possibile, sono allestiti appositi spazi a loro destinati (art. 6).

Il trattenimento è disposto dal questore nei confronti dei soggetti ritenuti pericolosi oppure già destinatari di un provvedimento di espulsione motivato da comportamenti contrari all'ordine e alla sicurezza pubblica. Sono, inoltre, trattenuti coloro per i quali sussista il pericolo di fuga in pendenza della decisione sulla istanza di protezione internazionale. In ogni caso non può essere disposto il trattenimento al solo fine l'esame della domanda.

I termini e le modalità di trattenimento sono quelli previste dal testo unico sull'immigrazione (art. 14). Il periodo massimo di trattenimento non può superare i 120 giorni e in ogni caso non può essere stabilito oltre il tempo strettamente necessario per l'esame della domanda.

Sempre in relazione ai tempi massimi di trattenimento degli stranieri si ricorda che l'articolo 14 del Testo unico immigrazione, come recentemente modificato dalla legge n. 161 del 2014, fissa in 90 giorni il periodo massimo di trattenimento dello straniero irregolare all'interno del centro di identificazione e di espulsione mentre il comma 7 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015, in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, stabilisce, per i richiedenti protezione internazionale, che il trattenimento complessivo – includente anche la quota parte di trattenimento connessa alla pendenza di ricorso giurisdizionale – non possa comunque superare 12 mesi.

I tempi di esame della domanda sono fissati nel termine massimo di due mesi, prorogabili di altri tre. Solo nel caso di domande infondate, reiterate o pretestuose il termine massimo può arrivare a 18 mesi (art. 28-bis del D.Lgs. 25/2008 come modificato dal decreto legislativo n. 142 del 2015).

Nel caso di respingimento della domanda, il richiedente ha facoltà di presentare ricorso giurisdizionale. In tal caso il trattenimento, come già detto, può essere prorogato fino ad un massimo di 12 mesi.

Nel caso di trattenimento deve essere assicurata ai richiedenti asilo la piena assistenza e rispetto della dignità e deve essere garantito l'accesso ai CIE dei rappresentanti dell'Alto commissariato ONU per i rifugiati, agli avvocati e ai rappresentanti degli enti di tutela dei rifugiati (art. 7).

Qualora non ricorrano le condizioni che necessitino il trattenimento dei CIE, i migranti che manifestano l'intenzione di chiedere asilo sono accompagnati nei **Centri governativi di prima accoglienza** che sostituiscono gli esistenti Centri di assistenza richiedenti asilo (CARA) e i Centri di accoglienza (CDA).

I nuovi centri hanno la funzione di prima accoglienza, di consentire l'**identificazione** dello straniero (se non sia stato possibile nei centri di primo soccorso dislocati nei luoghi di sbarco) e di **verbalizzare la domanda di asilo**.

I Centri sono istituiti a livello regionale o interregionale con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, anche mediante la riconversione dei CARA e dei CDA (art. 8 e 9).

Un terzo tipo di strutture è costituito dai **centri temporanei** istituiti in situazioni di emergenza legate a flussi consistenti e ravvicinati di stranieri, cui l'ordinario sistema di accoglienza non sia in grado di far fronte. Tali centri sono costituiti con provvedimento del Ministero dell'interno, e la permanenza in tali strutture è stabilita per un tempo limitato, in attesa del trasferimento nelle strutture di prima accoglienza o in quelle della rete territoriale SPRAR (art. 10).

Sistema di accoglienza territoriale (SPRAR)

Una volta esaurita la prima fase di accoglienza, gli stranieri che abbiano formalizzato la **domanda di asilo** e siano **privi di mezzi di sussistenza** adeguati sono avviati nelle strutture territoriali che costituiscono il **Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati - SPRAR** (art. 13). La valutazione dei mezzi di sussistenza dei richiedenti asilo viene effettuata dalla prefettura.

Il sistema di accoglienza territoriale è stato istituzionalizzato dalla legge n. 189 del 2002, che ha modificato il decreto-legge n. 416 del 1989 ("Norme urgenti in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari e regolarizzazione di cittadini extracomunitari e apolidi"). In particolare il sistema di accoglienza territoriale e il suo finanziamento sono oggetto degli articoli aggiuntivi 1-*sexies* e 1-*septies* del decreto-legge, volti ad introdurre un sistema di accoglienza pubblico, diffuso su tutto il territorio italiano con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'interno ed enti locali.

Gli enti locali aderiscono al sistema Sprar su base volontaria e attuano i progetti con il supporto delle realtà del terzo settore. A coordinare lo Sprar è il Servizio centrale, attivato dal Ministero dell'interno e affidato con convenzione all'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci). Ai sensi della normativa vigente i progetti di accoglienza integrata vengono finanziati annualmente dal Ministro dell'interno, coprendo i costi complessivi dei vari servizi forniti dai territori nella misura massima dell'80%. Il finanziamento è a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha modificato il decreto legge n. 416 del 1989 e nel quale confluiscono sia risorse nazionali, provenienti dallo stato di previsione del Ministero dell'interno, sia assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati.

Ciascun ente locale elabora progetti in linea con le necessità e i criteri indicati dal ministero e - per finanziarli - presenta un'apposita domanda di ammissione al contributo. Le linee guida e le modalità di presentazione delle domande di contributo sono oggetto di un decreto ministeriale che il Ministro dell'interno emana sentita la Conferenza unificata. Il decreto deve prevedere e regolamentare anche la predisposizione di servizi rivolti a persone con esigenze particolari, come minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone affette da malattie mentali o vittime di violenza, torture, mutilazioni genitali.

Le **misure di accoglienza** sono assicurate per tutto il periodo in cui si svolge il procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale competente, fino al momento della decisione.

Se la Commissione territoriale rigetta la domanda, la durata dell'accoglienza è commisurata a quella del ricorso giurisdizionale. Le misure di accoglienza pertanto continuano ad essere assicurate fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione.

Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari

Ai richiedenti asilo che rientrano in alcune **categorie vulnerabili** sono assicurate forme di assistenza particolari nella prestazione delle misure di accoglienza. Si tratta delle seguenti categorie di persone: minori, minori non accompagnati; disabili; anziani; donne in stato di gravidanza; genitori singoli con figli minori; vittime di tratta di esseri umani; persone affette da gravi malattie e o disturbi mentali; persone per le quali sia stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale; vittime di mutilazioni genitali. I servizi speciali di accoglienza per le persone vulnerabili garantiscono misure assistenziali particolari ed un adeguato supporto psicologico e sono assicurati anche in collaborazione con la ASL competente per territorio. Tali servizi, individuati con decreto ministeriale, sono assicurati sia all'interno dei centri governativi di prima accoglienza, sia nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale (SPRAR). Inoltre, le persone che hanno subito danni per effetto di torture, stupri o altri gravi atti di violenza, abbiano il diritto di accedere ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate, secondo quanto previsto dalle linee guida del Ministero della salute per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei beneficiari di protezione internazionale che hanno subito violenze (art. 16).

Specifiche disposizioni sono dedicate all'accoglienza dei **minori** (art. 17) nel rispetto del principio del carattere di priorità del superiore interesse del minore che costituisce criterio guida nell'applicazione delle misure di accoglienza. Con tale finalità si procede all'ascolto del minore, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani e alla verifica della possibilità di ricongiungimento familiare (art. 17).

I **minori non accompagnati** sono destinatari di ulteriori forme di assistenza in quanto è prevista l'istituzione di centri di prima accoglienza esclusivamente destinati a loro per le esigenze di soccorso e di protezione immediata. Inoltre, i minori non accompagnati hanno accesso alle strutture nel SPRAR anche in assenza di richiesta di asilo (art. 18).

Assistenza sanitaria, istruzione e lavoro

E' garantito l'accesso dei richiedenti all'**assistenza sanitaria**, richiamando le disposizioni previste dall'articolo 34 del Testo unico immigrazione, che prevede

l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e la parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale (art. 20).

Nelle more dell'iscrizione al servizio sanitario nazionale, si applica l'articolo 35 del medesimo Testo unico. Pertanto, in tale periodo sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva.

In particolare, sono garantiti:

- a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane;
- b) la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989;
- c) le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni;
- d) gli interventi di profilassi internazionale;
- e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai.

I minori richiedenti protezione internazionale o i minori figli di richiedenti protezione internazionale sono soggetti all'**obbligo scolastico**, si prevede inoltre che i minori accedano ai corsi e alle iniziative per l'apprendimento della lingua italiana che possono essere attivati da Stato, regioni ed enti locali per garantire l'effettività del diritto allo studio (art. 20).

Il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di svolgere **attività lavorativa**, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, qualora il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente (art. 21).

Revoca delle condizioni di accoglienza

Le misure di accoglienza possono essere revocate (art. 22) con decreto del Prefetto, qualora il richiedente asilo:

- non si presenti presso la struttura individuata o abbandoni immotivatamente la struttura stessa senza comunicarlo alla prefettura;
- non si presenti all'audizione davanti all'organo che esamina la domanda;
- abbia già in precedenza presentato in Italia domanda di protezione internazionale, reiterata ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 25 del 2008;
- abbia mezzi economici sufficienti, e accertati;
- abbia violato in modo grave o ripetutamente le regole della struttura di accoglienza ovvero abbia avuto comportamenti gravemente violenti.

In ogni caso, in vista dell'adozione della revoca delle misure si deve prendere in considerazione la complessiva situazione del richiedente, specie in riferimento ad eventuali condizioni di vulnerabilità.

Avverso il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza il richiedente può proporre ricorso giurisdizionale avanti al Tribunale Amministrativo Regionale competente.

Una ulteriore causa di revoca si verifica ove, successivamente all'invio in una struttura di accoglienza, emergano i presupposti per la valutazione di pericolosità del richiedente che giustifica il trattenimento nei CIE. In tal caso, il prefetto dispone la revoca delle misure e ne dà comunicazione al questore ai fini dell'adozione del provvedimento di trattenimento.

L'articolazione del sistema di accoglienza

L'attuale **sistema dell'accoglienza** in Italia è articolato in diversi tipi di [strutture](#). Tale articolazione, come si è detto (v. *supra*), sarà in parte rimodulata dal predetto decreto legislativo 143/2015 di recepimento delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE.

In prima battuta vi sono i **Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA)** attualmente situati a Agrigento, Lampedusa; Cagliari, Elmas; Lecce – Otranto; Ragusa, Pozzallo.

Localizzati in prossimità dei luoghi di maggiore ricorrenza degli sbarchi (i porti di Augusta, Lampedusa, Porto Empedocle, Pozzallo, Taranto, quelli di maggiore affluenza) essi ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia. I migranti vi ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono fotosegnalati, possono richiedere la protezione internazionale. I migranti vi soggiornano il tempo strettamente necessario, prima di essere trasferiti alla prima accoglienza.

Questa si realizza nei **Centri di accoglienza (CDA)** o nei **Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA)**. Talora una medesima struttura esercita ambedue le funzioni, talché una netta distinzione non è agevole. Ad ogni modo, si può intendere che i primi siano destinati alla prima accoglienza dello straniero presente sul territorio nazionale, per il tempo necessario all'accertamento sulla regolarità della sua permanenza in Italia; i secondi accolgono i richiedenti protezione internazionale, onde si svolgano nel frattempo le procedure relative al riconoscimento.

Le strutture sopra ricordate sono complessivamente quattordici, presenti in sette regioni (Sardegna, Sicilia, Calabria, Puglia, Lazio, Marche e Friuli Venezia Giulia), vale a dire: (Gorizia) Gradisca d'Isonzo; (Ancona) Arcevia; (Roma) Castelnuovo di Porto; (Foggia) Borgo Mezzanone; (Bari) Palese; (Brindisi) Restinco; (Lecce) Don Tonino Bello; (Crotone) Loc. S. Anna; (Catania) Mineo; (Ragusa) Pozzallo; (Caltanissetta) Contrada Pian del Lago; (Agrigento) Lampedusa; (Trapani) Salina Grande; (Cagliari) Elmas.

Diversa funzione hanno i **Centri di identificazione ed espulsione (CIE)**, dove sono collocati gli stranieri giunti in modo irregolare in Italia che non facciano richiesta di protezione internazionale o non ne abbiano i requisiti posti in detenzione amministrativa, onde evitarne la dispersione nel territorio.

Attualmente i CIE sono situati a Torino, Roma, Bari, Trapani e Caltanissetta.

Esaurita la prima accoglienza - le cui strutture hanno una capienza di circa 8.600 posti complessivi, aumentabili a 10.500 in condizioni di emergenza - la fase della seconda accoglienza ed integrazione si instaura ad opera del **Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)**.

Vi trovano accoglienza i già titolari di forma di protezione internazionale (rifugiati, titolari di protezione sussidiaria, di protezione umanitaria) o anche i richiedenti quella protezione.

Il sistema è costituito da una rete di enti locali (345 Comuni, 30 Province e 7 unioni di Comuni, secondo dati riferiti al 2014) su base volontaria (essi accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo). Essi realizzano, in forma decentrata ed in raccordo con i soggetti del terzo settore, interventi di **accoglienza 'integrata'**, ossia non limitati alla distribuzione di vitto e alloggio ma estesi a misure di formazione, assistenza e orientamento, anche al fine di tracciare percorsi individuali di inserimento socio-economico.

All'interno del Sistema sono, inoltre, presenti progetti specializzati per l'accoglienza e sostegno di persone portatrici di specifiche vulnerabilità: persone disabili o con problemi di salute (fisica e mentale), minori non accompagnati, vittime di tortura, nuclei monoparentali, donne sole in stato di gravidanza.

Per il triennio 2014-2016, risultano finanziati 20.744 posti (di questi, 19.720 sono 'ordinari', 729 sono per minori non accompagnati, 295 per persone con disagio mentale o con disabilità). Tale disponibilità di posti registra un incremento rispetto al periodo precedente, in cui si giungeva fino a 12.642 posti.

Questa la distribuzione del totale dei posti SPRAR per regione, per il triennio 2014-16: Abruzzo, 227; Basilicata, 406; Calabria, 1.894; Campania, 1.155; Emilia-Romagna, 748; Friuli Venezia Giulia, 318; Lazio, 4.791; Liguria, 308; Lombardia, 942; Marche, 538; Molise, 440; Piemonte, 883; Puglia, 1.864; Sardegna, 88; Sicilia, 4.782; Toscana, 547; Trentino-Alto Adige, 149; Umbria, 371; Veneto, 293. I dati citati sono di fonte **SPRAR**.

In generale, il sistema di accoglienza (CARA, strutture temporanee e sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati) alla data del 20 aprile 2015 accoglie **70.507 persone**, di cui il 21% in Sicilia, 12% nel Lazio, 8% in Puglia, 9% in Lombardia, 7% in Campania, 6% in Calabria, 6% in Emilia-Romagna, 6% in Piemonte, 4% in Toscana, 4% in Veneto, 3% nelle Marche, 2% in Friuli-Venezia Giulia, 2% in Sardegna, 2% in Liguria, 2% in Molise, 2% in Umbria, 1% in

Abruzzo, 1% in Basilicata, 1% in Trentino-Alto Adige ([Camera dei deputati, Risposta del ministro dell'interno Alfano all'interrogazione n. 3-01453, Problematiche relative alla capacità di accoglienza dei migranti da parte di regioni ed enti locali, 22 aprile 2015](#)).

