

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.9.2009
COM(2009) 447 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

SULL'ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA COMUNE DI REINSEDIAMENTO UE

{COM(2009) 456 definitivo}
{SEC(2009) 1127}
{SEC(2009) 1128}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

SULL'ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA COMUNE DI REINSEDIAMENTO UE

1. CONTESTO

1.1. Contesto politico

Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam¹ nel 1999, l'UE si è adoperata per istituire un **regime comune europeo in materia di asilo**, il cui obiettivo principale è creare gradualmente convergenza a livello UE nelle questioni inerenti all'asilo, stabilendo norme minime comuni, instaurando una procedura comune in questa materia e uno status uniforme e rafforzando la cooperazione pratica. Nel contesto dello sviluppo del regime comune europeo in materia di asilo, la Commissione ha sempre sottolineato che l'UE deve impegnarsi più a fondo nel reinsediamento dei rifugiati provenienti da paesi terzi, affinché esso diventi parte integrante della sua politica di asilo *tout court*.

In linea con il **programma dell'Aia**², nel settembre del 2005 la Commissione ha adottato la **comunicazione relativa ai programmi di protezione regionale (PPR)**³, da sviluppare in collaborazione con paesi terzi selezionati, per rafforzare la protezione dei rifugiati in determinate regioni del mondo. Nella comunicazione si sottolinea come il reinsediamento dovrebbe costituire lo strumento cardine per assistere questi paesi. I due PPR attualmente in fase di realizzazione in Tanzania da un lato, e in Ucraina, Bielorussia e Repubblica moldova dall'altro, sono entrambi improntati al reinsediamento.

Il nuovo **Fondo europeo per i rifugiati (FER III)**⁴, divenuto operativo nel 2008, fornisce assistenza finanziaria per reinsediare negli Stati membri dell'UE rifugiati provenienti da paesi terzi.

Da un'ampia consultazione degli interessati sulle politiche in materia di asilo, avviata nel giugno 2007 con la pubblicazione del **Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo**⁵, è emersa l'opinione diffusa secondo cui il reinsediamento dovrebbe essere un elemento centrale delle politiche esterne di asilo dell'UE e un più alto grado di cooperazione tra Stati membri, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e ONG in questo settore apporterebbe vantaggi notevoli. Nel **Piano strategico sull'asilo**⁶, adottato il 17 giugno 2008, la Commissione ha quindi concluso che è necessario continuare a lavorare sul reinsediamento per trasformarlo in uno strumento efficace di protezione a disposizione dell'UE per soddisfare le esigenze di protezione dei rifugiati nei paesi terzi e per dimostrare solidarietà nei confronti dei paesi terzi di primo asilo.

¹ GU C 340 del 10.11.1997.

² GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1.

³ COM(2005) 388 definitivo.

⁴ Decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013 (GU L 144 del 6.6.2007, pag. 1).

⁵ Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo (COM(2007) 301).

⁶ Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, COM (2008)360 definitivo.

Nel **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo**⁷ si afferma che, tra le nuove iniziative da adottare per completare l'istituzione di un regime comune europeo in materia di asilo occorrerebbe rafforzare la cooperazione con l'UNHCR, al fine di garantire una migliore protezione per coloro che ne fanno richiesta al di fuori del territorio dell'UE, in particolare "progredendo, su base volontaria, verso il reinsediamento nel territorio dell'Unione europea di persone poste sotto la protezione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati".

Il 18 febbraio 2009 la Commissione ha adottato una proposta per la creazione di un **Ufficio europeo di sostegno per l'asilo**⁸ (UESA), con il compito di fornire un quadro strutturale per realizzare attività di cooperazione pratica nel settore dell'asilo, incluse le attività collegate al reinsediamento.

1.2. Reinsediamento – fattori chiave

Il reinsediamento in un paese terzo è **una delle tre cosiddette 'soluzioni durature'** a disposizione dei rifugiati e riveste un'importanza fondamentale in quanto costituisce un rimedio per i rifugiati che non dispongono di altre soluzioni di questo tipo. In linea di massima il reinsediamento è realizzato in collaborazione con l'UNHCR, che funge da intermediario, ed è rivolto ai rifugiati le cui esigenze di protezione sono già state chiaramente individuate; per il paese di accoglienza ha il vantaggio di essere **una procedura ordinaria** e per il rifugiato di essere un processo che garantisce la sua **sicurezza fisica**. I rifugiati reinsediati non sono più costretti a ricorrere alle diverse forme di immigrazione illegale (ad esempio il traffico di essere umani). Il reinsediamento offre inoltre al paese interessato il notevole vantaggio di poter organizzare in anticipo l'accoglienza e l'integrazione.

Occorre distinguere nettamente tra il reinsediamento di rifugiati provenienti da paesi terzi in uno Stato membro dell'UE, che è una misura umanitaria, espressione della solidarietà dell'UE nei confronti di tali paesi, **e il reinsediamento di rifugiati all'interno dell'UE**, a cui si provvede principalmente ai fini della ripartizione degli oneri tra gli Stati membri. La presente comunicazione non tratta quest'ultima tematica. Questa comunicazione, insieme alla proposta di modifica della decisione FER che l'accompagna, affronta la questione della solidarietà con i paesi terzi nell'accogliere i rifugiati. La Commissione, su esortazione dei capi di Stato e di governo in occasione del Consiglio europeo del 18-19 giugno 2009, sta inoltre affrontando con urgenza altre questioni di solidarietà nell'ambito della gestione delle migrazioni. In particolare, tra le altre iniziative, al fine di rafforzare la solidarietà all'interno dell'UE, la Commissione ha avviato un regime pilota per il reinsediamento di beneficiari di protezione internazionale da Malta verso altri Stati membri.

1.3. Sviluppi recenti nell'UE

Attualmente gli Stati membri che partecipano ogni anno al reinsediamento sono dieci (Svezia, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Regno Unito, Irlanda, Portogallo, Francia, Romania e Repubblica ceca). Alcuni altri hanno effettuato reinsediamenti ad hoc, e in generale su scala ridotta, in particolare intervenendo in singoli casi urgenti presentati dall'UNHCR. Di recente la Germania ha acconsentito a reinsediare 2 500 rifugiati iracheni provenienti dalla Siria e dalla Giordania.

⁷ Disponibile sul sito: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13671.en08.pdf>

⁸ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (COM/2009/0066 definitivo).

Per quanto riguarda i **nuovi impegni per il reinsediamento**, durante il 2007 e il 2008 il Portogallo, la Francia, la Romania e la Repubblica ceca hanno deciso di mettere a disposizione posti di reinsediamento su base annua⁹. Nel 2008 la Romania ha inoltre concluso un accordo tripartito con l'UNHCR e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) per istituire a Timisoara (Romania) un Centro di transito per l'evacuazione, che interviene nei casi di reinsediamenti urgenti e in altre situazioni specifiche.

A partire dal 2008, il **Fondo europeo per i rifugiati (FER III) ha contribuito notevolmente a finanziare** il reinsediamento. Una delle priorità principali (priorità 3) per la programmazione dei fondi, come indicato negli orientamenti strategici adottati a tal fine¹⁰, prevede il sostegno ad azioni per migliorare la condivisione delle responsabilità tra Stati membri e paesi terzi, compreso il reinsediamento di rifugiati da un paese terzo in uno Stato membro. Una vasta gamma di attività di reinsediamento negli Stati membri possono beneficiare dei finanziamenti previsti alla priorità 3 dei programmi nazionali del fondo europeo per i rifugiati ('gestione comune').

Il numero di rifugiati reinsediati in ogni Stato membro durante gli ultimi tre anni viene preso in considerazione nel calcolo degli stanziamenti annuali per gli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati. Inoltre, per quattro categorie speciali di persone è previsto un importo fisso di 4 000 euro per ogni reinsediato (articolo 13, paragrafi 3 e 4 della decisione sul Fondo europeo per i rifugiati). A tal fine, ogni anno gli Stati membri devono presentare in anticipo alla Commissione un "impegno per il reinsediamento". Le quattro categorie specifiche sono le seguenti:

- (1) persone provenienti da regioni o paesi designati per l'attuazione di un programma di protezione regionale;
- (2) minori non accompagnati;
- (3) bambini e donne a rischio, in particolare di violenza psicologica, fisica o sessuale o di sfruttamento;
- (4) persone che necessitano di cure mediche importanti che possono essere garantite solo con il reinsediamento.

Le azioni transnazionali o d'interesse per la Comunità nel suo insieme attinenti alla politica di asilo, comprese quelle relative al reinsediamento, possono anch'esse beneficiare di finanziamenti nell'ambito delle azioni comunitarie FER (direttamente gestite dalla Commissione).

Negli ultimi anni sono stati realizzati all'interno dell'UE numerosi **progetti relativi al reinsediamento**, tra cui i "gemellaggi", che hanno riguardato un ampio spettro di attività, ad esempio il processo di selezione, accoglienza e integrazione dei rifugiati reinsediati¹¹. A questi progetti hanno partecipato numerosi soggetti diversi, governativi e non (ONG internazionali e nazionali, UNHCR, OMI), situati sia in paesi di reinsediamento sia in paesi che non vi partecipano. Nel 2008 e 2009 hanno inoltre avuto luogo diverse visite ministeriali congiunte e visite comunitarie in Thailandia, Kenya, Siria e Giordania per seguire le operazioni di reinsediamento.

⁹ Il Portogallo ha deciso di reinsediare trenta rifugiati all'anno, la Francia circa 350-450, la Romania 40 e la Repubblica ceca 30.

¹⁰ Decisione della Commissione, del 29 novembre 2007, recante applicazione della decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'adozione degli orientamenti strategici 2008-2013 (GU L 326, del 12.12.2007, pagg. 29-31).

¹¹ La maggior parte di questi progetti sono stati cofinanziati dalla Commissione tramite ARGO e il FER.

Nei mesi di luglio e novembre 2008, il **Consiglio Giustizia e affari interni ha adottato conclusioni sul reinsediamento di rifugiati provenienti dall'Iraq**, nelle quali è stato fissato l'obiettivo di reinsediare nell'UE un massimo di circa 10 000 rifugiati iracheni ospitati in Siria e Giordania¹². Si tratta di conclusioni significative non solo per quanto attiene alla protezione concessa ai singoli rifugiati reinsediati, ma anche perché sottolineano che il reinsediamento contribuisce a gestire la situazione di protezione in Siria e Giordania. In base alle conclusioni del Consiglio, quattro Stati membri che di norma non partecipano al reinsediamento si sono impegnati a reinsediare rifugiati dall'Iraq (Germania, Italia, Belgio e Lussemburgo).

2. CARENZE NELLA SITUAZIONE ATTUALE E RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI

2.1. La risposta dell'UE alle nuove esigenze di reinsediamento a livello mondiale

Occorre rammentare che la grande maggioranza dei rifugiati nel mondo si trova fuori dall'UE, principalmente nei paesi dell'Asia e dell'Africa.

Le esigenze di reinsediamento a livello mondiale sono decisamente maggiori rispetto ai posti disponibili. Secondo le stime dell'UNHCR, nel mondo sono circa 747 000 le persone che devono essere reinsediate; questo dato comprende popolazioni il cui reinsediamento richiederà probabilmente numerosi anni. In base alla definizione delle priorità, l'UNHCR ritiene che di queste persone 203 000 avranno necessità di essere reinsediate nel solo 2010¹³. Secondo i dati dell'UNHCR, nel 2008, in tutto il mondo, sono stati reinsediati 65 596 rifugiati. Di questi, 4 378 rifugiati, pari al 6,7%, sono stati accolti in uno dei paesi dell'UE¹⁴. Il numero di rifugiati reinsediati nell'UE è in netto contrasto con il numero di coloro che sono stati accolti da molti altri paesi industrializzati¹⁵. Allo stesso tempo l'UE riceve in proporzione un numero maggiore di richiedenti asilo 'spontanei' rispetto ad altre parti del mondo industrializzato. Inoltre, la maggioranza dei paesi UE non dispone di alcun programma di reinsediamento e dovrebbe impegnarsi in attività di potenziamento delle capacità per essere in grado di procedere al reinsediamento su base regolare. **L'obiettivo principale dell'azione comune a livello UE nel settore del reinsediamento dovrebbe quindi essere coinvolgere un numero più elevato di Stati membri nelle attività di reinsediamento e garantire ai reinsediati un accesso regolare e sicuro alla protezione. Nel contempo, si dovrebbe dimostrare una maggiore solidarietà nei confronti dei paesi terzi nell'accogliere i rifugiati.** Di conseguenza, l'UE si assumerà in misura maggiore la responsabilità di soddisfare le esigenze di reinsediamento nel mondo; potrebbe inoltre rendere meno interessante l'ingresso illegale per alcuni gruppi di rifugiati.

È ampiamente riconosciuto che il reinsediamento non persegue soltanto un fine umanitario nei confronti dei reinsediati e indirettamente dei rifugiati che restano nel primo paese che ha concesso loro asilo, ma è inoltre diretto a sollevare il paese terzo in questione dall'onere di accogliere un gran numero di rifugiati. Il reinsediamento assume così un ruolo importante in un'ottica più generale come componente delle politiche esterne dell'UE. L'impatto del reinsediamento in termini strategici sarebbe maggiore se si definissero a livello UE le priorità relative all'origine geografica o alle cittadinanze e alle categorie specifiche delle persone da reinsediare. Attualmente gli Stati membri che partecipano al reinsediamento fissano le priorità in genere a livello nazionale, senza un coordinamento significativo a livello UE per quanto

¹² Documenti del Consiglio 11653/08 (Presse 205) e 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

¹³ Dati dell'UNHCR sulle esigenze di reinsediamento a livello mondiale nel 2010.

¹⁴ V. allegato 4 della valutazione d'impatto sul programma comune di reinsediamento UE, pag. 5.

¹⁵ Ad esempio, il numero dei rifugiati reinsediati ogni anno in Canada – circa 10 000 – è oltre il doppio del numero totale dei rifugiati reinsediati ogni anno nell'UE.

attiene al reinsediamento in se stesso e ad altri strumenti di politica esterna. Inoltre, l'attuale livello relativamente basso di partecipazione al reinsediamento dei rifugiati influisce negativamente sulle ambizioni dell'UE, che aspira ad assumere un ruolo fondamentale nelle questioni umanitarie globali, e quindi sulla sua influenza nei forum internazionali. **Pertanto, la partecipazione dell'UE alle attività di reinsediamento dovrebbe essere potenziata, allo scopo di migliorare la sua efficienza e credibilità nelle questioni internazionali in generale. L'impatto del reinsediamento verrebbe intensificato se si utilizzasse tale strumento in maniera maggiormente strategica a livello UE, integrandolo più efficacemente nelle politiche esterne dell'UE in generale.**

2.2. Assenza di cooperazione strutturata all'interno dell'UE

Attualmente non avviene alcuno scambio strutturale di informazioni sul reinsediamento tra i paesi UE, né esiste un coordinamento strutturale delle attività di reinsediamento a livello UE. Tali attività sono di norma pianificate tramite contatti bilaterali tra i paesi di reinsediamento e l'UNHCR. Lo scambio di informazioni tra l'UNHCR e questi ultimi avviene nell'ambito di forum che si tengono a Ginevra¹⁶, a cui partecipano paesi di reinsediamento di tutto il mondo e durante i quali si discutono questioni di reinsediamento a livello mondiale. A tali forum non partecipano gli Stati membri UE che al momento non sono impegnati nel reinsediamento. Per questa ragione, dal 2007 la Commissione ha organizzato riunioni di esperti di reinsediamento ad hoc. **Le strutture e le procedure relative al coordinamento della politica di reinsediamento nell'UE dovrebbero quindi essere modificate per consentire una cooperazione più stretta tra gli Stati membri e un coordinamento più efficace delle attività di reinsediamento a livello UE.**

Il reinsediamento comporta notevoli attività logistiche preparatorie, ad esempio missioni di selezione e orientamento, controlli medici e di sicurezza, accordi per viaggi e visti, e programmi di accoglienza e integrazione. Alcune di queste attività potrebbero essere effettuate dagli Stati membri congiuntamente o in stretta collaborazione. L'attuale mancanza di attività comuni e di cooperazione pratica tra gli Stati membri fa lievitare i costi di reinsediamento per i "paesi di reinsediamento" esistenti e costituisce un ostacolo per altri paesi che altrimenti potrebbero impegnarsi su questo fronte, in particolare quelli che potrebbero valutare l'introduzione di piccole quote di reinsediamento. Molto probabilmente l'organizzazione delle varie attività logistiche necessarie a realizzare il reinsediamento sarà ritenuta impraticabile e proibitiva dal punto di vista economico per gli Stati membri privi di esperienza e di capacità in questo settore. **Il costo economico associato al reinsediamento nell'UE dovrebbe quindi essere ridotto per mezzo di una più stretta collaborazione tra gli Stati membri.**

2.3. Necessità di una migliore definizione delle priorità di reinsediamento e supporto finanziario

Il supporto finanziario fornito dal FER III al reinsediamento ha evidentemente comportato effetti positivi. Tuttavia, l'assistenza supplementare prestata agli Stati membri per ogni rifugiato reinsediato ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3, della decisione che istituisce il FER III si applica soltanto a quattro categorie specifiche di persone. Fermo restando che queste ultime necessitano innegabilmente di protezione e reinsediamento, ci possono essere però altre categorie di persone le cui esigenze di reinsediamento sono quantomeno le stesse. Poiché a livello UE non si discute per ora delle esigenze di reinsediamento di tali categorie di rifugiati, questi ultimi non sono soggetti a una valutazione aggiornata che consentirebbe una

¹⁶ La Conferenza annuale tripartita sul reinsediamento (ATCR) e il Gruppo di lavoro sul reinsediamento.

migliore identificazione delle esigenze di protezione che l'UE considera prioritarie. Il quadro FER oggi è quindi troppo rigido e non sufficientemente flessibile per rispondere alle nuove esigenze, in particolare per quanto riguarda le priorità geografiche. Nel contempo gli Stati membri definiscono le priorità di reinsediamento a livello nazionale, in assenza di consultazione preventiva e di coordinamento a livello UE. **Occorrerebbe quindi predisporre un meccanismo per garantire che gli sforzi di reinsediamento in UE siano maggiormente mirati e si concentrino, su base permanente e dinamica, sulle persone che maggiormente necessitano di essere reinsediate. Questo risultato può essere raggiunto assicurando una definizione comune regolare delle priorità chiave per il reinsediamento e fornendo un incentivo finanziario agli Stati membri affinché vi provvedano conformemente a tali priorità.**

3. IL PROGRAMMA COMUNE DI REINSEDIAMENTO UE

In considerazione delle carenze testé descritte, **occorrerebbe predisporre un programma comune di reinsediamento a livello UE**, allo scopo di: 1) aumentare l'impatto umanitario dell'UE garantendo alla protezione internazionale dei rifugiati un supporto migliore e maggiormente mirato per mezzo del reinsediamento; 2) rafforzare l'uso strategico del reinsediamento assicurando la sua corretta integrazione nelle politiche comunitarie esterne e umanitarie in generale; 3) indirizzare meglio gli sforzi di reinsediamento dell'UE per garantire che si producano benefici nella maniera più efficiente possibile in termini di costi.

A tal fine la Commissione propone la modifica della decisione FER III, onde fornire incentivi supplementari agli Stati membri affinché si impegnino nel reinsediamento, e per garantire che le relative priorità concordate a livello UE ricevano effettivamente un supporto finanziario adeguato.

3.1. Principi guida per il programma comune di reinsediamento UE

Il programma, che tiene conto degli obiettivi generali del programma comune di reinsediamento UE e delle opinioni degli interessati, è basato sui seguenti principi guida:

- **la partecipazione degli Stati membri al reinsediamento dovrebbe restare volontaria.** Ad oggi esistono differenze notevoli tra gli Stati membri per quanto concerne gli obiettivi numerici e i casi specifici in cui si intende procedere al reinsediamento, i criteri giuridici impiegati per decidere chi reinsediare e i partner con i quali effettuare il reinsediamento.
- **L'ambito dell'attività di reinsediamento nell'UE dovrebbe essere ampliato**, facendo in modo che il maggior numero possibile di Stati membri comprenda il significato del reinsediamento e intensificando l'esperienza e le capacità necessarie per realizzarlo.
- Il meccanismo introdotto dovrebbe consentire una maggiore **flessibilità** rispetto al mutamento delle circostanze. Al fine di impiegare il reinsediamento in maniera strategica, dovrebbe essere possibile riesaminare e modificare le priorità su base annua. La flessibilità è necessaria anche per rispondere alle necessità che emergono rispetto alla cooperazione pratica tra gli Stati membri in questo settore.
- **Oltre ai governi degli Stati membri, che svolgono un ruolo chiave nel reinsediamento, dovrebbero parteciparvi anche altri soggetti.** L'attore più importante in questo contesto è l'UNHCR, a causa del suo mandato internazionale e del ruolo cardine che gli è ascrivito nel settore del reinsediamento a livello mondiale. Anche la partecipazione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OMI) è importante, dato il suo ruolo in relazione agli aspetti logistici e pratici dell'attività di reinsediamento nel mondo. Si dovrebbero inoltre coinvolgere le ONG nazionali e internazionali dotate di know-how

specifico ed esperienza nel settore del reinsediamento e le autorità locali, in particolare per quanto attiene all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati reinsediati.

- Occorre **potenziare** lo sviluppo di una strategia comune a livello UE per il reinsediamento di rifugiati provenienti da paesi terzi e, grazie all'esperienza, l'ambito del programma potrebbe essere ulteriormente sviluppato.

3.2. Elementi del programma comune di reinsediamento UE

Il programma prevede in primo luogo un meccanismo che consente di definire priorità annuali comuni per il reinsediamento e un uso più efficace dell'assistenza finanziaria disponibile grazie al FER. Ciò verrà completato da una cooperazione pratica rafforzata, una maggiore efficienza delle politiche esterne di asilo e una valutazione regolare del programma stesso.

3.2.1. La definizione annuale delle priorità comuni basata su un processo consultivo e un migliore impiego del meccanismo di impegno a reinsediare previsto dal FER

Gruppo di esperti per il reinsediamento

L'attuale gruppo di esperti per il reinsediamento ad hoc diventerà un organo che si riunisce regolarmente. Parteciperanno tutti gli Stati membri (paesi di reinsediamento e non) e altri interessati (ad esempio UNHCR, OMI, ECRE, ONG attive in questo settore, ciascuno sulla base della propria esperienza specifica ed entro i limiti del proprio mandato). Il gruppo di esperti per il reinsediamento lavorerà per identificare le priorità annuali comuni dell'UE, che costituiranno in seguito la base per un progetto di decisione della Commissione. Tali priorità saranno fondate sulle previsioni indicative delle esigenze di reinsediamento fornite ogni anno in primavera dall'UNHCR. Il gruppo scambierà inoltre informazioni con gli Stati membri sugli obiettivi quantitativi posti da questi ultimi e discuterà esigenze specifiche relative al reinsediamento, tra cui attività dirette a incoraggiare gli Stati membri che non sono ancora impegnati nel reinsediamento. In collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, il gruppo sarà inoltre in grado di identificare le necessità attuali per la cooperazione pratica in questo settore.

Priorità comuni con il sostegno finanziario del Fondo europeo per i rifugiati

Sarà approntato un meccanismo attraverso il quale le priorità comuni di reinsediamento a livello UE verranno definite ogni anno per mezzo di una decisione della Commissione. Le priorità potrebbero riguardare sia le cittadinanze e le regioni geografiche sia categorie specifiche di rifugiati da reinsediare, compresi i casi urgenti. L'UE potrebbe, ad esempio, definire prioritario il reinsediamento dei rifugiati iracheni dalla Siria e dalla Giordania, dei rifugiati somali dal Kenya o di quelli sudanesi dal Chad. Nell'individuare tali priorità si garantirà la coerenza con le politiche esterne dell'UE in generale. Un quadro di questo tipo consentirà, su base annuale, di identificare le nuove esigenze di reinsediamento o di individuare i casi prioritari. In particolare per i gruppi vulnerabili come i bambini o i minori non accompagnati sarà possibile effettuare un'analisi più approfondita delle esigenze e priorità principali.

Di conseguenza è stata **proposta la modifica della decisione FER III**, in modo tale che gli Stati membri che provvedono al reinsediamento conformemente alle priorità annuali comuni UE ricevano l'assistenza finanziaria di cui all'articolo 13 della suddetta decisione. Tale articolo attualmente dispone che gli Stati membri ricevono ulteriori finanziamenti se si impegnano a reinsediare i rifugiati che rientrano nelle quattro categorie specifiche, come descritto al punto 1.3. Questa disposizione verrebbe modificata per rendere più dinamico e flessibile il meccanismo attuale. Si dovrebbe comunque sottolineare che gli Stati membri rimarrebbero liberi di effettuare il reinsediamento di altre categorie di rifugiati. **La proposta**

di modifica della decisione FER III è presentata dalla Commissione in concomitanza con la presente comunicazione.

Sulla base del lavoro preliminare del Gruppo di esperti per il reinsediamento, ogni anno saranno identificate priorità comuni per incentivare gli Stati membri a impegnarsi a reinsediare ricevendo così ulteriori finanziamenti. Ogni anno la Commissione deciderà sulle priorità annuali di reinsediamento sulla base di consultazioni all'interno del comitato di gestione del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" compreso il FER III. Questa decisione della Commissione sarà una delle misure di attuazione della decisione che istituisce il FER III, adottata dal Consiglio e dal Parlamento europeo sulla base dell'articolo 63, paragrafo 2, lettera b), del trattato che istituisce la Comunità europea. Questa decisione dovrà essere adottata in tempo utile affinché gli Stati membri presentino i loro impegni di reinsediamento allo scopo di essere ammessi ai finanziamenti secondo il FER.

3.2.2. Cooperazione pratica rafforzata

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

Si prevede che l'Ufficio europeo di sostegno di per l'asilo (UESA) sarà operativo nel 2010. Fornirà un **quadro strutturale per la realizzazione di attività di cooperazione pratica, comprese le attività relative al reinsediamento**. La proposta di regolamento che istituisce l'Ufficio recita che "[i]n accordo con la Commissione, l'Ufficio coordina gli scambi di informazioni e ogni altra azione intrapresa relativamente alle questioni attinenti all'attuazione degli strumenti e dei meccanismi relativi alla dimensione esterna del sistema comune europeo di asilo. L'Ufficio coordina gli scambi di informazioni e ogni altra azione intrapresa relativamente al reinsediamento dei rifugiati all'interno dell'Unione europea".

Lo sviluppo della cooperazione pratica nel settore del reinsediamento dovrebbe produrre sinergie rilevanti. L'individuazione delle priorità annuali comuni consentirà a questa cooperazione di essere maggiormente mirata. Gli Stati membri possono svolgere congiuntamente attività concrete, quali missioni di selezione e d'inchiesta, programmi di orientamento per preparare le partenze, visite mediche, accordi relativi al viaggio o ai visti. Altre forme di cooperazione potrebbero comprendere lo scambio di informazioni sulle caratteristiche di casi specifici di reinsediamento e la formazione comune. La cooperazione nell'ambito dell'accoglienza e dell'integrazione dovrebbe di norma avvenire in forma di scambio di informazioni e definizione di 'migliori pratiche', nell'ottica di migliorare la qualità dei sistemi di accoglienza e integrazione, che differiscono sostanzialmente da uno Stato membro all'altro. Si può attingere all'esperienza maturata attraverso una vasta gamma di attività a cui partecipano diversi interessati.

L'UESA può inoltre impegnarsi nella cooperazione tecnica relativa al reinsediamento con paesi terzi, sia con paesi impegnati nel reinsediamento che non fanno parte dell'UE, sia con paesi di primo asilo. Una cooperazione di questo tipo potrebbe essere attivata anche con organizzazioni internazionali, in particolare con l'UNHCR e l'OMI. Al fine di garantire che l'UESA possa iniziare rapidamente le sue attività, le priorità per i primi anni del suo programma di lavoro devono essere individuate il più velocemente possibile. La Commissione collaborerà con diversi interessati per definire tali priorità nel più breve tempo possibile. Entro la fine dell'attuale presidenza svedese (2009) potrebbe già individuarsi un primo gruppo di priorità.

Progetti pilota e migliori pratiche nel settore del reinsediamento

Negli ultimi anni sono stati realizzati numerosi progetti di cooperazione pratica, grazie soprattutto al ruolo attivo svolto dalla società civile, in particolare da molte ONG. Si prevede che negli anni a venire si avvertirà un bisogno costante di attività di questo tipo, che la Commissione continuerà pertanto a promuovere, in particolare tramite le azioni comunitarie FER.

Uno degli sviluppi recenti è costituito dall'istituzione in Romania del Centro di transito per l'evacuazione ai fini del reinsediamento. Numerosi Stati membri si sono recentemente dimostrati interessati all'uso di questo Centro, che funge da struttura dalla quale possono reinsediare categorie specifiche di rifugiati nei casi di reinsediamento urgenti. L'impiego del Centro può agevolare e rendere il reinsediamento più efficiente in termini di costi, e può essere preso a modello per altre iniziative simili.

3.2.3. Maggiore efficienza delle politiche esterne di asilo dell'UE

Cooperazione con l'UNHCR

Affinché il programma EU abbia esiti positivi per quanto riguarda sia l'individuazione delle priorità comuni sia le attività di cooperazione pratica, è **importante collaborare in stretto contatto con l'UNHCR**. Pertanto, occorrerà intensificare le consultazioni tra gli Stati membri, la Commissione e l'UNHCR sul tema del reinsediamento, coinvolgendo il Gruppo di lavoro sul reinsediamento con sede a Ginevra e la Conferenza annuale tripartita sul reinsediamento. Si prevede inoltre una stretta collaborazione con l'UESA. Probabilmente il nuovo programma UE dovrà essere adattato all'attuale gestione del reinsediamento da parte dell'UNHCR, ma non dovrebbe complicarla indebitamente. L'introduzione del nuovo programma dovrebbe essere considerata un'opportunità per dare nuovo slancio al reinsediamento nel mondo.

Migliore coordinamento con le politiche esterne dell'UE

Occorre fornire in maniera strutturale un approccio integrato tra reinsediamento, altre componenti delle politiche esterne di asilo UE e politiche esterne UE nel loro complesso. In particolare, si dovrebbe garantire coerenza con l'approccio globale UE in materia di migrazione¹⁷. Secondo il programma comune, la definizione di priorità per il reinsediamento avverrà sulla base delle necessità attuali, come regolarmente individuate dall'UNHCR, nonché sulla base di altre considerazioni umanitarie e politiche identificate dagli Stati membri e dalla Commissione, tenendo conto della situazione specifica dei paesi terzi interessati e delle relazioni generali dell'UE con questi paesi. Le discussioni e le conclusioni recentemente adottate dal Consiglio dei ministri GAI sul reinsediamento di rifugiati iracheni dalla Siria e dalla Giordania sottolineano che il reinsediamento può essere una componente importante delle politiche esterne dell'UE. Oltre rilevare le pressanti esigenze di reinsediamento di un certo numero di questi rifugiati, il Consiglio ha espressamente preso atto "del fatto che uno sforzo maggiore per il reinsediamento nei paesi dell'Unione europea invierebbe un segnale positivo di solidarietà verso tutti gli iracheni e di cooperazione con la Siria e la Giordania per il mantenimento del loro spazio di protezione¹⁸". Il coinvolgimento diretto del Consiglio GAI nel reinsediamento dei rifugiati iracheni dalla Siria e dalla Giordania è stato tuttavia eccezionale, e ha dimostrato il bisogno di un meccanismo decisionale strutturato e di una

¹⁷ Comunicazioni della Commissione sull'approccio globale UE in materia di migrazione COM (2005) 621, COM (2006) 735, COM (2007) 247, COM (2008) 611.

¹⁸ Documento del Consiglio 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

infrastruttura corrispondente che possono essere predisposti per gestirne gli sviluppi. Anche le politiche esterne dell'UE possono essere strumentali alla creazione di un quadro per la preparazione e l'elaborazione di programmi di reinsediamento.

Il reinsediamento andrebbe inserito in modo più efficace nei programmi di protezione regionale (PPR) elaborati in futuro, e la sua attuazione dovrebbe essere seguita con attenzione. Dal 2007, programmi di protezione regionale pilota sono stati realizzati in Tanzania e in tre ex paesi NSI (Ucraina, Bielorussia e Repubblica moldova). Tuttavia, l'esperienza dimostra che il reinsediamento è ancora una componente relativamente poco sviluppata dei PPR pilota e che soltanto un numero limitato di rifugiati provenienti dai paesi beneficiari è stato reinsediato dagli Stati membri dell'UE. I futuri PPR potrebbero essere estesi all'Africa del Nord e alle regioni del Medio Oriente. La dimensione del reinsediamento sarà inoltre esaminata come parte della valutazione dei PPR che la Commissione effettuerà in collaborazione con altri interessati entro la fine del 2009.

3.3. Relazioni e valutazione

Con il sostegno dell'UESA, la Commissione presenterà al Consiglio e al Parlamento europeo relazioni annuali sugli sforzi di reinsediamento compiuti all'interno dell'UE e sui risultati degli impegni di reinsediamento, al fine di consentire alle istituzioni di seguire i progressi in questo settore nell'UE e discutere le conclusioni sugli sviluppi futuri. Nel 2012 sarà organizzata una conferenza a cui parteciperanno tutti gli interessati, che dovrà effettuare una valutazione a medio termine dei progressi compiuti nel settore del reinsediamento attraverso il relativo programma comune UE. La valutazione analizzerà l'efficacia dell'assistenza finanziaria fornita ai sensi dell'articolo 13 della decisione FER III, e potrebbe inoltre prendere in considerazione la possibilità di modulare l'importo della somma erogata a seconda della vulnerabilità o delle necessità di particolari categorie di reinsediati.

Il programma comune di reinsediamento UE sarà valutato nel 2014, al fine di individuare gli elementi da migliorare e svilupparlo ulteriormente. Come proposto dalla Commissione nella comunicazione del 10 giugno 2009, quest'obiettivo più ambizioso dovrebbe formare oggetto del programma di Stoccolma, che sarà adottato entro la fine del 2009 e che fisserà gli obiettivi dell'UE per i prossimi cinque anni nello spazio di giustizia, libertà e sicurezza¹⁹.

4. PROPOSTA DI MODIFICA DELLA DECISIONE FER III

La Commissione propone quindi la modifica della decisione FER III, come indicato nella proposta legislativa che accompagna la presente comunicazione.

¹⁹ COM(2009) 262 definitivo.