



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 7 aprile 2016
(OR. en)**

7665/16

**JAI 258
ASIM 50
RELEX 239**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	7 aprile 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2016) 197 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO RIFORMARE IL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO E POTENZIARE LE VIE LEGALI DI ACCESSO ALL'EUROPA

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 197 final.

All.: COM(2016) 197 final



Bruxelles, 6.4.2016
COM(2016) 197 final

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

**RIFORMARE IL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO E POTENZIARE
LE VIE LEGALI DI ACCESSO ALL'EUROPA**

La migrazione è stata e continuerà ad essere nei prossimi decenni una delle questioni fondamentali per l'Europa. Le tendenze di fondo dello sviluppo economico, i cambiamenti climatici, la globalizzazione dei trasporti e delle comunicazioni, la guerra e l'instabilità nelle regioni vicine, sono altrettanti fattori che continueranno a spingere le persone a venire in Europa, in cerca di rifugio e di una vita migliore o per ricongiungersi ai loro familiari. I paesi europei rimarranno fermi nel loro impegno — giuridico e morale — di garantire protezione a coloro che fuggono la guerra e la persecuzione. Inoltre, con l'evolvere delle loro tendenze demografiche, dovranno ricorrere alle opportunità e ai vantaggi offerti dai talenti e dalle capacità degli immigrati e quindi cercare di attrarli.

Proseguendo nella sua risposta all'attuale crisi dei migranti e dei rifugiati, la Commissione ha riferito il 10 febbraio¹ sulle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione² per affrontare l'esigenza immediata di ripristinare l'ordine lungo la rotta del Mediterraneo orientale e dei Balcani occidentali. In seguito alle sessioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio e del 17-18 marzo, e alla riunione dei capi di Stato o di governo del 7 marzo³, la Commissione continuerà ad aiutare gli Stati membri ad attuare tutte le iniziative concordate per arginare i flussi migratori irregolari e disordinati, per proteggere le nostre frontiere esterne e per salvaguardare l'integrità dello spazio Schengen, in particolare le decisioni sulla ricollocazione, i "punti di crisi" (*hotspot*) e le misure per il rimpatrio e la riammissione, permettendo al contempo a coloro che necessitano di protezione internazionale un accesso efficace alle procedure di asilo.

Applicare le regole vigenti e migliorare il funzionamento degli strumenti e dei meccanismi esistenti è cruciale per riprendere il controllo della situazione. Allo stesso tempo però, come si osserva nelle conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio e del 17-18 marzo⁴, è tempo di progredire nella riforma del quadro esistente dell'UE, così da assicurare una politica umana ed efficiente in materia di asilo. La politica europea in materia di asilo e migrazione presenta notevoli carenze e punti deboli, tanto nella concezione quanto nell'attuazione, che la crisi ha fatto emergere. L'UE deve predisporre gli strumenti necessari per gestire meglio i flussi migratori a medio e lungo termine, in linea con l'approccio proposto dall'agenda europea sulla migrazione.

L'obiettivo generale è passare da un sistema che, per come è stato concepito o per la scorretta attuazione, attribuisce una responsabilità sproporzionata ad alcuni Stati membri e incoraggia flussi migratori incontrollati e irregolari, a un sistema più equo che offra percorsi ordinati e sicuri verso l'UE ai cittadini di paesi terzi bisognosi di protezione o in grado di contribuire allo sviluppo economico dell'Unione. L'UE ha bisogno di un sistema solido ed efficace in grado di garantire in futuro una gestione sostenibile della migrazione, che sia giusta tanto nei confronti delle società di accoglienza e dei cittadini dell'Unione, quanto nei confronti dei cittadini di paesi terzi e dei paesi di origine e di transito. Per funzionare, questo sistema dev'essere di ampia portata e deve basarsi sui principi di responsabilità e solidarietà.

Negli ultimi mesi sono state prese importanti iniziative per lottare con decisione contro la migrazione irregolare e gestire più efficacemente le frontiere esterne dell'Unione. È essenziale che la proposta di regolamento che istituisce la guardia costiera e di frontiera

¹ COM(2016)85 final.

² COM(2015)240 final.

³ EUCO 1/16. SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

europea⁵ sia adottata al massimo entro giugno, in modo che la guardia possa iniziare a funzionare in estate. Sta inoltre progredendo l'attuazione dei piani d'azione contro il traffico di migranti⁶ e sul rimpatrio⁷, con l'accelerazione delle attività di tutte le agenzie competenti e degli Stati membri in questi settori.

Ma la riduzione dei flussi irregolari diretti in Europa e all'interno della stessa, e la protezione delle nostre frontiere esterne, possono essere efficaci solo se consideriamo il fenomeno migratorio in una prospettiva ampia e globale: ciò significa che dobbiamo al contempo potenziare vie d'accesso legali e sicure all'Europa, migliorare l'uso e l'attuazione degli strumenti esistenti nel settore migratorio, rafforzare il sistema europeo comune di asilo e continuare ad affrontare le cause profonde della migrazione. Se vogliamo migliorare il nostro modo di gestire la migrazione, dobbiamo riuscire ad attirare meglio le qualifiche e i talenti dei quali avremo bisogno in futuro, e cogliere i vantaggi della migrazione permettendo un'efficace integrazione e partecipazione di tutti i rifugiati e gli immigrati regolari nelle società che li accolgono.

Insieme alle altre misure adottate a seguito dell'agenda europea sulla migrazione, la presente comunicazione illustra le iniziative da prendere per rendere la politica di asilo europea più umana, equa ed efficace, e per gestire meglio la migrazione regolare.

I. VERSO UNA POLITICA COMUNE DI ASILO SOLIDA E SOSTENIBILE

I.1 Carenze strutturali del sistema europeo comune di asilo in tempi di crisi migratoria

L'arrivo incontrollato su larga scala di migranti e richiedenti asilo nel 2015 ha messo in crisi non solo i sistemi di asilo di molti Stati membri, ma anche il sistema europeo comune di asilo nel suo insieme. Il sistema europeo comune di asilo consiste di un quadro giuridico comprendente tutti gli aspetti del procedimento di asilo e di un'agenzia di sostegno, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), che sostiene l'attuazione del quadro giuridico e favorisce la cooperazione pratica tra gli Stati membri. La crisi ha messo in luce carenze nella concezione e nell'attuazione del sistema, e in particolare delle disposizioni del "sistema Dublino".

Il regolamento Dublino⁸ stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale. Coloro che

⁵ COM(2015)671 final.

⁶ COM(2015)285 final.

⁷ COM(2015)668 final.

⁸ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31). Il Regno Unito e l'Irlanda sono vincolati da tale regolamento, avendo notificato che desiderano partecipare alla sua adozione e applicazione a norma del protocollo n. 21 allegato ai trattati. La posizione di detti Stati membri riguardo a eventuali modifiche del regolamento è definita dal protocollo n. 21. La Danimarca applica il regolamento Dublino sulla base di un accordo internazionale (GU L 66 dell'8.3.2006, pag. 38) e, in virtù dell'articolo 3 di detto accordo, notificherà alla Commissione la sua decisione di attuare o meno il contenuto di eventuali modifiche al regolamento.

chiedono o che hanno ottenuto protezione non hanno il diritto di scegliere in quale Stato membro stabilirsi. Se lo Stato membro in cui il richiedente asilo presenta domanda non è quello competente per l'esame della domanda stessa, il richiedente dev'essere trasferito nello Stato membro competente.

Il sistema Dublino non è stato concepito per garantire una distribuzione sostenibile delle responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo nell'ambito dell'UE, e questa carenza è stata messa in rilievo dall'attuale crisi. Il criterio principale, nella pratica, per determinare la competenza per le domande di asilo è l'ingresso irregolare attraverso il territorio di uno Stato membro. Si è scelto di basarsi su tale criterio assumendo di dover collegare l'attribuzione della competenza di esaminare le domande di asilo al rispetto, da parte degli Stati membri, dei loro obblighi in materia di protezione delle frontiere esterne. Tuttavia, la capacità di controllare efficacemente gli afflussi irregolari alle frontiere esterne dipende in una certa misura dalla cooperazione con i paesi terzi. Inoltre, l'esperienza degli ultimi anni ha mostrato che, specialmente in situazioni di afflussi massicci lungo specifiche rotte migratorie, l'attuale sistema assegna la competenza giuridica della grande maggioranza dei richiedenti asilo a un numero limitato di Stati membri, situazione che metterebbe alla prova le capacità di qualsiasi Stato membro. Ciò spiega anche, in parte, il motivo per cui negli ultimi anni si sia registrata una crescente inosservanza delle norme dell'UE. Inoltre i migranti rifiutano spesso di presentare domanda di asilo o di adempiere gli obblighi di identificazione nel primo Stato membro di arrivo e in seguito si trasferiscono nello Stato in cui intendono stabilirsi e vi presentano domanda di asilo. A causa di questi movimenti secondari, molte domande di asilo sono presentate in Stati membri che non sono quelli in cui si trovano i punti di primo ingresso, situazione che a sua volta ha indotto vari Stati membri a ripristinare controlli alle frontiere interne per gestire gli afflussi.

Ma anche prima dell'attuale crisi si sono manifestate gravi carenze nell'attuazione del regolamento Dublino: anche se tutti gli Stati membri attuassero in modo più efficace e rigoroso le attuali norme, e anche se fossero introdotte misure aggiuntive per impedire i movimenti secondari, è altamente probabile che l'attuale sistema resterebbe insostenibile di fronte a una persistente pressione migratoria⁹. Tra i problemi figura la difficoltà di ottenere e definire di comune accordo elementi che dimostrano la competenza di uno Stato membro per l'esame di una domanda di asilo, da cui deriva l'aumento del numero dei rifiuti delle richieste di trasferimento di richiedenti. Anche quando gli Stati membri accettano le richieste di trasferimento, soltanto un quarto circa dei casi in questione si conclude con effettivi trasferimenti e, una volta eseguiti i trasferimenti, sono frequenti i movimenti secondari di ritorno nello Stato membro di partenza. L'efficacia del sistema è ulteriormente compromessa dalle attuali norme che prevedono un trasferimento di competenze tra gli Stati membri dopo un certo periodo. Pertanto, se un richiedente si rende irreperibile per un periodo abbastanza lungo in uno Stato membro senza essere effettivamente trasferito, tale Stato membro finisce per diventare competente per il suo caso.

Un ulteriore ostacolo al buon funzionamento del sistema Dublino deriva dalla difficoltà di trasferire i richiedenti in Stati membri che presentano carenze sistemiche in aspetti critici delle loro procedure di asilo o condizioni di accoglienza. L'effettiva sospensione dei trasferimenti Dublino in Grecia dal 2011 si è rivelata una carenza particolarmente critica del

⁹ Ciò è stato confermato da una valutazione esterna dell'attuazione del regolamento (UE) n. 604/2013 (regolamento Dublino III) e dalla relazione di valutazione, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

sistema, specialmente a causa del numero elevato di migranti giunti in Grecia negli ultimi mesi¹⁰.

Il sistema europeo comune di asilo è caratterizzato anche da differenze nel trattamento dei richiedenti asilo da uno Stato membro all'altro, in particolare per quanto riguarda la durata delle procedure di asilo o le condizioni di accoglienza, situazione che a sua volta incoraggia i movimenti secondari. Tali divergenze derivano in parte dalle disposizioni spesso facoltative attualmente contenute nella direttiva procedure¹¹ e nella direttiva accoglienza¹². Inoltre, anche se la direttiva qualifiche¹³ stabilisce norme relative al riconoscimento e alla protezione da accordare a livello di Unione, nella pratica il tasso di riconoscimento varia, talvolta in misura notevole, tra gli Stati membri¹⁴. Manca poi un'adeguata convergenza riguardo alla decisione di accordare lo status di rifugiato (che spetta a coloro che fuggono da persecuzioni) o di protezione sussidiaria (che spetta a chi fugge dal rischio di subire danni gravi, anche in caso di conflitti armati) ai richiedenti provenienti da un determinato paese di origine. Tale divergenza ha incoraggiato a sua volta movimenti secondari, così come li hanno incoraggiati le differenze in termini di durata dei permessi di soggiorno e di accesso all'assistenza sociale e al ricongiungimento familiare.

L'UE ha uno dei sistemi di asilo più protettivi e generosi al mondo e la concessione dello status di protezione internazionale negli Stati membri ha in pratica condotto quasi sempre a insediamenti permanenti nell'UE, mentre il suo scopo originale e primario era di accordare protezione solo finché persiste il rischio di persecuzioni o danni gravi: una volta mutate le circostanze nel paese di origine o la situazione del richiedente, la protezione non è più necessaria. Malgrado la direttiva qualifiche preveda disposizioni sulla cessazione dello status, queste attualmente non sono applicate in modo sistematico.

Sulla base delle priorità immediate definite dall'agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha preso provvedimenti finanziari, giuridici¹⁵ e operativi per far rispettare meglio le norme del sistema europeo comune di asilo, come ha ribadito nella comunicazione del 10 febbraio 2016. In particolare, la Commissione ha proposto i due meccanismi temporanei di ricollocazione di crisi adottati in settembre, che prevedono il trasferimento della competenza per alcuni richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri.

È essenziale che tali misure siano applicate pienamente e prontamente per affrontare le sfide immediate. L'UE deve ottenere, tramite l'azione concertata di tutti gli Stati membri e con il pieno sostegno della Commissione e degli organi dell'Unione, un'applicazione adeguata del quadro giuridico esistente, in modo da consolidare la stabilità e l'ordine nel funzionamento

¹⁰ Il 10 febbraio 2016 la Commissione ha adottato una raccomandazione [C(2016) 871 final] sulle misure che la Grecia deve adottare con urgenza in vista della ripresa dei trasferimenti Dublino.

¹¹ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 249).

¹² Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96).

¹³ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9).

¹⁴ Ad esempio, per il periodo tra gennaio e settembre 2015 i tassi di riconoscimento per i richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan sono variati da circa il 100% in Italia al 5,88% in Bulgaria.

¹⁵ Il 10 febbraio 2016 la Commissione ha adottato pareri motivati nei confronti di Stati membri in nove casi di infrazione relativi al mancato recepimento di direttive che fanno parte del sistema europeo comune di asilo.

del sistema europeo comune di asilo. Allo stesso tempo, deve trarre insegnamenti dalla crisi attuale e iniziare ad affrontare le sue carenze strutturali del sistema a lungo termine. Occorre quindi intervenire per ottenere in futuro un sistema umano, equo ed efficace.

I.2 Affrontare le carenze strutturali: cinque priorità

In questo contesto, la Commissione ritiene che il sistema europeo comune di asilo debba essere sostanzialmente migliorato in cinque settori prioritari.

Priorità

a) Stabilire un sistema sostenibile ed equo di determinazione dello Stato membro competente per i richiedenti asilo.

Obiettivo: adeguare il sistema europeo comune di asilo per poter gestire meglio l'arrivo di un numero elevato di richiedenti asilo/rifugiati attraverso specifici punti di ingresso e garantire un alto grado di solidarietà e un'equa condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri grazie a un'equa ripartizione dei richiedenti asilo.

Azioni: la Commissione proporrà di modificare il regolamento Dublino, o razionalizzandolo e completandolo con un meccanismo di equità correttivo, o passando a un nuovo sistema basato su una chiave di distribuzione.

b) Rafforzare il sistema Eurodac

Obiettivo: sostenere l'applicazione del regolamento Dublino e favorire la lotta contro la migrazione irregolare.

Azioni: la Commissione proporrà di adeguare il sistema Eurodac per tenere conto dei cambiamenti del meccanismo Dublino ed ampliarne la portata al di là dell'asilo.

c) Ottenere una maggiore convergenza nel sistema di asilo dell'UE

Obiettivo: rafforzare e armonizzare le norme del sistema europeo comune di asilo, in modo da garantire una maggiore parità di trattamento nell'ambito dell'UE e ridurre indebiti fattori di attrazione verso l'Unione.

Azioni: la Commissione proporrà un nuovo regolamento che istituisca una procedura di asilo unica comune nell'UE e sostituisca la direttiva procedure, un nuovo regolamento qualifiche che sostituisca la direttiva qualifiche, e modifiche mirate della direttiva accoglienza.

d) Prevenire i movimenti secondari all'interno dell'UE

Obiettivo: fare in modo che il funzionamento del meccanismo Dublino non sia ostacolato da abusi e dal moltiplicarsi delle domande di asilo (il cosiddetto "asylum shopping") da parte dei richiedenti e dei beneficiari di protezione internazionale.

Azioni: la Commissione inserirà misure procedurali rafforzate nelle sue proposte relative ai nuovi regolamenti procedure e qualifiche e nella direttiva accoglienza, per scoraggiare e sanzionare gli spostamenti irregolari verso altri Stati membri.

e) Un nuovo mandato per l'agenzia UE per l'asilo

Obiettivo: facilitare il funzionamento del sistema europeo comune di asilo e del meccanismo di distribuzione Dublino riveduto, sviluppare interventi mirati in settori cruciali e garantire una valutazione più armonizzata delle esigenze di protezione in tutti gli Stati membri.

Azioni: la Commissione proporrà di modificare il mandato dell'EASO in modo che possa svolgere un nuovo ruolo di attuazione delle politiche e un ruolo operativo rafforzato, predisponendo risorse finanziarie e mezzi giuridici sufficienti a questo scopo.

a) Un sistema sostenibile ed equo per determinare lo Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo

Il regolamento Dublino stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, allo scopo di garantire che i richiedenti asilo accedano rapidamente a una procedura di asilo e che una domanda sia esaminata nel merito da un unico Stato membro chiaramente determinato. Questi obiettivi rimangono validi. L'alternativa (permettere ai richiedenti asilo di far trattare le loro domande dallo Stato membro di loro scelta) costituirebbe un fattore di attrazione, anche se vi fosse una completa parità di condizioni tra gli Stati membri quanto a condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e trattamento delle domande; non permetterebbe inoltre la solidarietà e un'equa ripartizione delle responsabilità. La necessità di tali criteri e meccanismi è prevista dal trattato.

La Commissione intende presentare in via prioritaria una proposta di riforma del sistema Dublino. In questa fase occorre valutare due opzioni principali per la riforma della determinazione della competenza nell'ambito del sistema Dublino. In entrambi i casi, gli Stati membri in cui si trovano i punti di primo ingresso sarebbero tenuti a identificare e registrare tutti i migranti e rilevarne le impronte digitali, nonché a rimpatriare quelli che non necessitano di protezione. Inoltre, come ulteriore espressione di solidarietà, potrebbe essere necessario prevedere un finanziamento dell'UE in relazione a entrambe le opzioni. Poiché entrambe le opzioni sarebbero concepite per consentire di far fronte ad afflussi massicci, si potrebbe anche considerare l'opportunità di abrogare la direttiva sulla protezione temporanea¹⁶.

- *Opzione 1: completare l'attuale sistema con un meccanismo di equità correttivo*

Secondo questa opzione, gli attuali criteri di attribuzione della competenza sarebbero mantenuti nella sostanza, ma il sistema sarebbe completato da un meccanismo di equità correttivo, basato su una chiave di distribuzione, che consentirebbe di adeguare tale attribuzione in talune circostanze. Pur mantenendo un collegamento tra l'attribuzione della competenza nel settore dell'asilo e il rispetto, da parte degli Stati membri, dei loro obblighi in termini di protezione delle frontiere esterne, questa opzione permetterebbe di affrontare più efficacemente le situazioni di afflussi massicci attraverso alcuni Stati membri e di introdurre una maggiore equità tra gli Stati membri. Il meccanismo correttivo potrebbe essere combinato a modifiche del regolamento Dublino volte a rendere più efficaci le procedure, in particolare eliminando le clausole sulla cessazione delle competenze.

Il meccanismo correttivo supplementare potrebbe nascere dal meccanismo di ricollocazione in situazione di crisi proposto dalla Commissione nel settembre dello scorso anno¹⁷, da

¹⁶ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 (GU L 212 del 7.8.2001). Lo strumento di asilo dell'UE, da attivare in reazione ad afflussi massicci di persone bisognose di protezione internazionale, non è stato mai attivato, innanzitutto perché manca al suo interno un meccanismo obbligatorio di solidarietà che possa garantire un'equa distribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri.

¹⁷ COM(2015)450 final.

attivare nelle circostanze che rischiano di ostacolare l'applicazione del regolamento Dublino a causa della forte pressione esercitata da un afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di paesi terzi che sottopone il sistema di asilo di uno Stato membro a considerevoli sollecitazioni. Si potrebbe valutare se l'attivazione del meccanismo supplementare vada collegata anche alla precedente attivazione di un sostegno operativo alle frontiere esterne da parte della futura guardia costiera e di frontiera europea¹⁸.

Per aiutare efficacemente uno Stato membro a far fronte a un afflusso significativo di migranti, si potrebbe valutare la possibilità di introdurre modifiche al meccanismo supplementare proposto dalla Commissione l'anno scorso. In particolare, per attenuare le forti ineguaglianze nella distribuzione tra gli Stati membri, si potrebbe procedere alla ricollocazione non appena in un determinato Stato membro viene raggiunta una soglia prestabilita nel numero di richiedenti asilo. La soglia potrebbe essere determinata, ad esempio, in modo tale che la ricollocazione avvenga soltanto quando il numero di richiedenti asilo assegnati a uno Stato membro supera in misura significativa quanto risulterebbe da una distribuzione dei richiedenti asilo all'interno dell'UE basata su determinati criteri oggettivi. Un'altra modifica potrebbe consentire di ricollocare qualsiasi richiedente che abbia una ragionevole probabilità di ottenere protezione internazionale¹⁹, e non solo coloro le cui nazionalità presentano un tasso di riconoscimento di almeno il 75%.

- *Opzione 2: un nuovo sistema di ripartizione delle domande di asilo nell'UE basato su una chiave di distribuzione*

Con il nuovo sistema di distribuzione delle domande di asilo nell'UE, la determinazione della competenza non sarebbe più collegata principalmente allo Stato membro in cui viene presentata la prima domanda o in cui l'immigrato entra irregolarmente; la competenza sarebbe invece determinata innanzitutto sulla base di una chiave di distribuzione che rifletta le dimensioni, la ricchezza e le capacità di assorbimento degli Stati membri in termini relativi²⁰. Il nuovo sistema comporterebbe quindi un cambiamento fondamentale rispetto all'attuale. Tuttavia alcuni criteri (in particolare i legami familiari o i vincoli di dipendenza, l'interesse superiore del minore e il possesso di un visto o di un permesso di soggiorno) prevarrebbero, come accade adesso, sull'applicazione della chiave di distribuzione e potrebbero comportare una detrazione corrispondente dal contingente assegnato allo Stato membro in base alla chiave. Inoltre, una volta stabilita in modo definitivo la competenza di un dato Stato membro, quest'ultimo rimarrebbe l'unico competente per l'esame di una determinata domanda, il che dissuaderebbe dai movimenti secondari e renderebbe le procedure più rapide ed efficaci.

A differenza che nell'opzione 1, la maggior parte dei richiedenti, al momento di presentare una domanda in qualsiasi paese dell'UE, sarebbero direttamente assegnati, sulla base della chiave di distribuzione, a un altro Stato membro. Gli Stati membri in cui è presentata la prima domanda sarebbero comunque competenti per l'esame delle domande presentate, ad esempio, da persone provenienti da paesi di origine che l'UE ha designato come sicuri, il che accelererebbe il loro rimpatrio e manterrebbe un collegamento con gli obblighi degli Stati

¹⁸ COM(2015)671 final.

¹⁹ Ad esempio, tutti i richiedenti non provenienti da un paese di origine designato come sicuro dall'UE.

²⁰ Anche se la chiave di distribuzione potrebbe seguire l'approccio basato sui meccanismi attuali e su quelli proposti, si potrebbe riflettere ulteriormente sulla composizione della chiave, in particolare per quanto riguarda il peso da accordare a criteri quali il numero di rifugiati negli Stati membri e i livelli di disoccupazione, nonché gli altri sforzi compiuti anche tramite il reinsediamento.

membri in materia di protezione delle frontiere esterne. Questa opzione ha diverse possibili varianti, in funzione del grado di competenza assegnato allo Stato membro in cui è presentata la domanda per quanto riguarda la verifica dell'applicazione dei criteri prevalenti, ad esempio se il richiedente abbia legami familiari in un altro Stato membro. Una delle alternative potrebbe consistere nel fare eseguire tale verifica dallo Stato membro nel quale è presentata la domanda; un'altra nell'assegnarla esclusivamente allo Stato membro al quale è stata attribuita la competenza sulla base della chiave di distribuzione.

- *Prospettiva a lungo termine*

Come indicato nell'agenda europea sulla migrazione, a lungo termine si potrebbe valutare la possibilità di trasferire la competenza per il trattamento delle domande di asilo dal livello nazionale a quello dell'UE, ad esempio trasformando l'EASO in un'agenzia di decisione in primo grado a livello dell'Unione, con succursali nazionali in ogni Stato membro, e istituendo un organo di ricorso a livello di Unione. In questo modo gli Stati membri rimarrebbero responsabili dell'accoglienza dei richiedenti asilo, così come dei rifugiati che, una volta riconosciuti, sarebbero assegnati loro sulla base di una chiave di distribuzione come suggerito sopra.

Si otterrebbe così un processo decisionale unico e centralizzato, in primo grado e in appello, un'armonizzazione completa delle procedure e una valutazione coerente delle esigenze di protezione a livello di UE. La ripartizione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri sulla base di una chiave di distribuzione permetterebbe parallelamente un'equa ripartizione delle responsabilità relative alla loro accoglienza. Oltre a un'importante trasformazione istituzionale, sarebbero necessarie notevoli risorse da assegnare a questi nuovi organismi di asilo dell'UE per il trattamento dei numeri molto elevati di domande attualmente gestite dalle autorità degli Stati membri²¹. Una situazione così radicale sarebbe quindi difficile da prevedere a breve o medio termine.

b) Rafforzare il sistema Eurodac

Il sistema Eurodac e le impronte digitali conservate nella sua banca dati sono usati dagli Stati membri come prove del fatto che un richiedente protezione internazionale o un migrante irregolare si trovava in uno Stato membro prima di arrivare in un altro, e quindi per favorire l'applicazione del regolamento Dublino. La Commissione proporrà di adeguare il sistema Eurodac in modo da riflettere i cambiamenti del meccanismo Dublino, per garantire che fornisca le prove, in termini di impronte digitali, necessarie a far funzionare il meccanismo stesso.

Sarebbe inoltre utile ampliare il campo di applicazione dell'Eurodac al di là del settore dell'asilo, date le difficoltà che incontrano gli Stati membri nel controllare efficacemente gli ingressi irregolari alle frontiere esterne e i movimenti successivi. L'Eurodac può essere usato per rafforzare in modo significativo la capacità degli Stati membri di rintracciare i migranti in posizione irregolare nell'UE conservando i dati relativi alle impronte digitali per tutte le categorie e permettendo di eseguire confronti con tutti i dati conservati.

La Commissione proporrà di ampliare il campo di applicazione dell'Eurodac come strumento di lotta contro la migrazione irregolare, autorizzando il ricorso al sistema per favorire il

²¹ Nel 2015 sono state presentate nell'UE 1,3 milioni di domande.

rimpatrio dei migranti in posizione irregolare. In questo modo l'Eurodac sarà usato come mezzo per accelerare l'identificazione dei migranti e il rilascio di nuovi documenti ai medesimi, e permetterà di valutare meglio il rischio di fuga, aumentando così l'efficacia e la rapidità delle procedure di rimpatrio e riammissione.

Come dichiara nella comunicazione "Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza"²² la Commissione, nel quadro della valutazione generale dell'attuale sistema, intende individuare le carenze da affrontare a lungo termine sviluppando certe funzionalità tecniche del sistema, compreso l'eventuale uso di altri identificatori biometrici, conformemente alle norme in materia di protezione dei dati.

c) **Una maggiore convergenza e un autentico sistema comune di asilo dell'UE**

In una prospettiva più generale, la Commissione intende proporre un'armonizzazione completa delle procedure in tutta l'UE trasformando l'attuale direttiva procedure in un **nuovo regolamento che istituisca una procedura di asilo unica comune nell'UE** — sostituendo le attuali disposizioni disparate degli Stati membri —, così da ridurre gli incentivi a recarsi nell'UE e a spostarsi al suo interno. In seguito a consultazioni con gli Stati membri e i portatori di interessi, la Commissione intende proporre l'introduzione di nuove norme — al posto delle attuali norme discrezionali — su aspetti cruciali della procedura di asilo, in particolare le regole sull'ammissibilità, il ricorso a procedure di frontiera e accelerate, il trattamento di domande reiterate e il diritto di rimanere sul territorio. Elemento essenziale di tale procedura comune sarà l'armonizzazione della durata massima della procedura, sia in primo grado che in appello.

Un aspetto strategico di questo approccio comune riguarda l'uso dei meccanismi relativi al "paese sicuro". Nel settembre 2015 la Commissione ha proposto l'adozione di un regolamento che istituisce un elenco comune dell'UE di "paesi di origine sicuri"²³ per favorire un trattamento rapido delle domande presentate da persone provenienti da tali paesi. È importante che il regolamento sia adottato quanto prima dal Parlamento europeo e dal Consiglio. L'obiettivo è di arrivare a un elenco pienamente armonizzato di paesi di origine sicuri a livello di UE, basato su proposte della Commissione, dando priorità all'iscrizione in tale elenco di paesi terzi da cui proviene un numero significativo di richiedenti. La Commissione intende inoltre proporre di armonizzare le conseguenze procedurali del ricorso al meccanismo del paese di origine sicuro ed eliminare l'attuale possibilità di scegliere se ricorrervi o meno.

Per quanto riguarda il meccanismo del "paese terzo sicuro", che permette di dichiarare inammissibili le domande qualora sia possibile ottenere protezione in un paese terzo, nella comunicazione del 10 febbraio 2016 la Commissione ha esortato tutti gli Stati membri a prevedere e prescrivere l'uso di tale meccanismo nelle normative nazionali. La Commissione intende inoltre proporre un approccio più armonizzato a livello di UE per l'uso di tale meccanismo, nel pieno rispetto degli obblighi internazionali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dalla Convenzione di Ginevra, in modo da garantire che sia applicato nella stessa maniera in

²² COM(2016)205 final.

²³ COM(2015)240 final.

tutti gli Stati membri, e istituire un meccanismo per l'adozione di un elenco dell'UE di paesi terzi sicuri.

Occorre altresì fare in modo che i richiedenti ottengano il tipo di protezione a cui hanno diritto (status di rifugiato o protezione sussidiaria), ma solo finché ne hanno bisogno, e che ottengano un insieme di diritti più armonizzato, mantenendo al contempo una coerenza con la Convenzione di Ginevra e la CEDU. La Commissione intende quindi proporre, dopo aver consultato gli Stati membri, di **sostituire l'attuale direttiva qualifiche con un regolamento, che istituisca norme uniformi sulle procedure e sui diritti da offrire ai beneficiari di protezione internazionale**. Alcuni di questi diritti potrebbero corrispondere al regime applicabile, in ciascuno Stato membro, ad altri cittadini di paesi terzi o a cittadini di tale Stato. Tuttavia, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e delle norme internazionali, la Commissione esaminerà attentamente l'esigenza di adeguare il livello dei diritti per ridurre sia gli indebiti fattori di attrazione, sia i movimenti secondari. La Commissione intende inoltre chiarire meglio la differenza tra lo status di rifugiato e quello di protezione sussidiaria e distinguere ulteriormente i diritti corrispondenti a ciascuno di essi.

Il regolamento previsto comprenderà anche misure volte a garantire che vengano svolti controlli sistematici e regolari, almeno nei primi anni successivi alla concessione di uno status di protezione, e che, prima della concessione di uno status di soggiorno di lungo periodo, il rinnovo del permesso di soggiorno sia subordinato alla conferma del sussistere della necessità di protezione, sulla base di una valutazione dell'attuale situazione del paese di origine dell'interessato o delle sue circostanze personali. Oggi sono pochi gli Stati membri che dispongono di un simile sistema di verifica regolare dello status. Lo status di protezione sussidiaria, che è di natura più temporanea, potrebbe essere sottoposto a riesami più regolari in vista di una sua eventuale cessazione.

Saranno inoltre proposte norme più armonizzate sui documenti d'identità dei beneficiari di protezione internazionale. A lungo termine potrebbero essere adottate ulteriori iniziative per sviluppare il riconoscimento reciproco della protezione concessa in Stati membri diversi, gettando così le basi per un eventuale quadro relativo ai trasferimenti della protezione.

Saranno inoltre proposti **cambiamenti della direttiva accoglienza**²⁴, previa consultazione degli Stati membri, per aumentare nella misura del possibile l'armonizzazione tra gli Stati membri. Armonizzare ulteriormente il trattamento dei richiedenti asilo nell'UE è cruciale, non solo per garantire che tale trattamento sia umano, ma anche per ridurre gli incentivi a immigrare in Europa e a trasferirsi in Stati membri diversi all'interno dell'Europa. Per cominciare, la Commissione ha chiesto all'EASO di elaborare norme tecniche comuni e orientamenti per i sistemi di accoglienza degli Stati membri, in cooperazione con la nuova rete di autorità preposte all'accoglienza dell'UE e con l'Agenzia per i diritti fondamentali. Queste nuove norme serviranno anche come parametri di riferimento per agevolare il monitoraggio.

d) Prevenire i movimenti secondari all'interno dell'UE

La Commissione intende proporre una serie di misure riguardanti tutto l'*acquis* in materia di asilo al fine di garantire che il funzionamento del sistema non sia turbato da movimenti

²⁴ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96).

secondari di richiedenti asilo e di beneficiari di protezione internazionale che si dirigono verso lo Stato membro di loro scelta.

Il richiedente che non adempie all'obbligo di rimanere nello Stato membro competente dovrebbe essere soggetto a sanzioni proporzionate. Gli altri Stati membri avranno l'obbligo di ritrasferire nello Stato membro competente i richiedenti asilo fuggiti; nello Stato membro competente, questi sarebbero soggetti a una procedura di esame accelerata che non prevede il diritto di permanenza in attesa del ricorso, fatto salvo il principio di non respingimento e il diritto a un ricorso effettivo. Inoltre, un richiedente che è fuggito o che si ritiene probabile tenti la fuga può essere assegnato a una determinata zona dello Stato membro interessato o, se necessario, sottoposto a misure di trattenimento e, ove possibile, le condizioni materiali di accoglienza sarebbero fornite solo in natura. Occorre altresì approfondire e rafforzare le disposizioni vigenti dell'*acquis* che mettono in relazione il fatto che un richiedente non presenti domanda nel più breve tempo possibile, sebbene ne abbia la possibilità effettiva, con la valutazione dell'attendibilità della domanda stessa. Ciò potrebbe comportare che la partenza irregolare di una persona dallo Stato membro competente sia presa in considerazione ai fini della valutazione della domanda di asilo.

Inoltre, onde impedire i movimenti secondari dei beneficiari di protezione internazionale, le disposizioni di cui alla direttiva qualifiche in merito alla fornitura di informazioni, alla cooperazione e agli obblighi di comunicazione saranno rafforzate (per quanto riguarda i richiedenti asilo). Sarà chiaramente stabilito che i rifugiati possono godere solo di diritti e prestazioni nello Stato membro che ha concesso loro protezione e in cui hanno l'obbligo di restare. Inoltre, il regolamento Dublino sarà modificato in modo da garantire che gli Stati membri riprendano in carico i beneficiari di protezione internazionale che dovrebbero rimanere nello Stato membro che ha accordato loro la protezione. Il fatto che una persona abbia irregolarmente lasciato il territorio di tale Stato membro potrebbe costituire un motivo per avviare il riesame del suo status.

Nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali, la concessione di tutti i diritti connessi alla procedura di asilo, comprese le condizioni materiali di accoglienza, sarà subordinata alla registrazione, al rilevamento delle impronte digitali, alla presenza e al soggiorno nello Stato membro competente. Saranno rinforzate le disposizioni relative alla necessità di informare i richiedenti sull'obbligo di richiedere l'asilo il prima possibile una volta arrivati nell'UE e di rimanere nello Stato membro competente. Saranno inoltre rafforzate le norme relative all'obbligo dei richiedenti di cooperare con le autorità e di informarle nonché le misure specifiche applicabili a richiedenti con un elevato rischio di fuga, compreso il ricorso a procedure d'esame accelerate. Saranno altresì proposte norme comuni a livello dell'UE sui documenti da rilasciare ai richiedenti asilo: i documenti dovranno certificarne l'identità e menzionare chiaramente che, in linea di principio, i richiedenti asilo non hanno diritto a trasferirsi in un altro Stato membro. Sebbene gli Stati membri possano conservare la possibilità di fornire ai richiedenti un documento di viaggio quando sussistano gravi ragioni umanitarie che ne rendano necessaria la presenza in un altro Stato membro, devono essere definite disposizioni legislative atte a garantire che, tranne in tali circostanze eccezionali, non siano mai rilasciati documenti di viaggio.

Anche la **direttiva soggiorno di lungo periodo**²⁵ sarà modificata al fine di assicurare che il periodo di 5 anni, a seguito del quale i beneficiari di protezione internazionale sono ammissibili allo status di soggiornante di lungo periodo, riparta da zero ogni volta che la persona lascia senza autorizzazione il territorio dello Stato membro che ha concesso la protezione.

In generale, gli Stati membri dovrebbero essere tenuti ad applicare sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate in caso di movimenti secondari irregolari.

e) **Un nuovo mandato per l'Agenzia europea di sostegno per l'asilo**

La Commissione proporrà di conferire un mandato più forte all'EASO affinché l'agenzia possa svolgere **nuovi compiti a livello di attuazione delle politiche e un ruolo operativo rafforzato agevolando in tal modo il corretto funzionamento del sistema europeo comune di asilo.**

L'agenzia, in stretta cooperazione con la Commissione e senza pregiudicarne le competenze in quanto custode dei trattati, sarebbe responsabile di uno **specifico meccanismo di valutazione** per monitorare l'osservanza, da parte degli Stati membri, delle norme in materia di asilo il cui rispetto è necessario per garantire il buon funzionamento del sistema di Dublino, in particolare per quanto riguarda le condizioni di accoglienza, l'accesso alle procedure di asilo e la tutela delle garanzie essenziali. Ciò comporta il monitoraggio della situazione in tutti gli Stati membri e l'individuazione delle misure che essi devono adottare per porre rimedio alle carenze esistenti. Laddove un'azione individuale degli Stati membri sia insufficiente per far fronte alla situazione, l'agenzia potrebbe offrire un sostegno rafforzato. È inoltre opportuno prevedere misure per i casi in cui lo Stato membro interessato non adotti i provvedimenti necessari per attenuare al massimo eventuali incentivi a non rispettare le norme da parte degli Stati membri o dei richiedenti asilo. Se l'agenzia constata, sulla base di una valutazione della situazione comprovata da fatti, che lo Stato membro interessato non ha adottato misure o non ha adottato misure sufficienti, la Commissione avrebbe il potere di definire, mediante atti di esecuzione, le misure operative che tale Stato membro dovrà adottare, tenendo conto delle raccomandazioni formulate dall'agenzia.

Un altro compito essenziale dell'agenzia consisterebbe nell'**assicurare un approccio più armonizzato alle domande di protezione internazionale in tutta l'UE**, sulla base dei criteri definiti dalla direttiva qualifiche. L'obiettivo è affrontare il problema delle attuali differenze nei tassi di riconoscimento mediante la pubblicazione regolare, a seguito di un'analisi congiunta, di orientamenti dettagliati sull'approccio da adottare per i richiedenti asilo provenienti da determinati paesi di origine, fatto salvo un esame individuale di ciascuna domanda. Tali orientamenti dovrebbero essere approvati dal consiglio di amministrazione dell'agenzia ed essere applicati negli Stati membri. Un meccanismo di rendicontazione dovrebbe consentire di valutare se nella prassi gli Stati membri tengono o meno conto degli orientamenti dell'agenzia. L'EASO, con il sostegno della Commissione e della presidenza dei Paesi Bassi, guida al momento i lavori per definire tale approccio e coordina gli esperti degli Stati membri nella stesura di orientamenti comuni per la valutazione delle domande di asilo. In aggiunta, è prevista l'istituzione di un sistema di controllo per monitorare la qualità delle decisioni in materia di asilo negli Stati membri, compresa l'applicazione degli orientamenti.

²⁵ Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale (GU L 132 del 19.5.2011, pag. 1).

L'agenzia sarebbe inoltre incaricata di valutare, sulla base di elementi fattuali, se i paesi terzi soddisfano i criteri per poter essere designati paese terzo sicuro o paese terzo di origine sicuro e potrebbe fornire pareri alla Commissione al fine di garantire un approccio armonizzato.

È inoltre naturale assegnare all'agenzia la **gestione del meccanismo di ripartizione** nell'ambito di una riforma del sistema di Dublino, a prescindere dall'opzione scelta. Ciò avverrebbe mediante l'applicazione di un criterio di ripartizione dei richiedenti asilo tra i rispettivi Stati membri basato su un meccanismo che non attribuisce potere discrezionale all'agenzia.

Sulla falsa riga del modello del progetto europeo di "una guardia di frontiera e costiera", l'agenzia dovrebbe essere in grado di intervenire, anche di propria iniziativa, per sostenere gli Stati membri che non hanno adottato le necessarie azioni correttive o che si trovano in **situazioni di emergenza**. Gli interventi dell'agenzia consisterebbero, in particolare, nell'assistenza al trattamento dei casi e nel sostegno all'accoglienza. Tali interventi dovrebbero essere strettamente collegati agli interventi del progetto di una guardia di frontiera e costiera europea e potrebbero in molti casi avere una motivazione comune. L'agenzia dovrebbe disporre rapidamente di una riserva di esperti a cui gli Stati membri sarebbero tenuti a contribuire. Tali esperti dovrebbero essere operativi in tempi rapidissimi laddove sia necessario attuare misure di emergenza.

L'agenzia **dovrebbe disporre di risorse finanziarie e strumenti giuridici sufficienti** per poter svolgere efficacemente un ruolo rafforzato, in particolare per quanto riguarda la prevenzione e la gestione delle crisi. Le azioni adottate dall'EASO dovranno essere pienamente coordinate con altre misure di sostegno offerte agli Stati membri soggetti a una pressione particolare, anche ricorrendo al nuovo meccanismo proposto dalla Commissione per la fornitura di sostegno all'assistenza umanitaria all'interno dell'UE²⁶.

II. GARANTIRE E MIGLIORARE ROTTE MIGRATORIE SICURE E LEGALI

Una gestione intelligente della migrazione richiede non solo una politica rigorosa per contrastare i flussi irregolari tutelando al contempo le persone bisognose di protezione, ma anche una politica proattiva per individuare vie di accesso sostenibili, trasparenti e accessibili. In linea con l'agenda globale 2030 per lo sviluppo sostenibile, viene così riconosciuto sia il contributo positivo dei migranti alla crescita inclusiva sia la realtà pluridimensionale della migrazione che richiede una risposta globale e coerente.

Da un lato, sono necessari più canali legali per consentire alle persone bisognose di protezione internazionale di arrivare nell'UE in modo ordinato, organizzato, sicuro e dignitoso e per riuscire a salvare vite umane riducendo la migrazione irregolare e distruggendo il modello di attività dei trafficanti di esseri umani. Allo stesso tempo, dovrebbe essere rafforzata non solo la responsabilità di protezione dell'UE nel suo complesso, ma anche quella della comunità internazionale, poiché attualmente tale responsabilità è ripartita in modo ineguale a livello mondiale.

²⁶ Proposta di regolamento del Consiglio sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione, COM(2016)115 final.

D'altro canto, l'UE ha bisogno di una politica più proattiva in materia di migrazione della manodopera al fine di attirare le competenze e i talenti di cui ha bisogno per affrontare le sfide demografiche e le carenze di competenze, contribuendo in tal modo alla crescita economica e alla sostenibilità dei nostri sistemi di protezione sociale. Più in generale, l'UE dovrebbe cogliere l'opportunità per valutare e migliorare il quadro generale in materia di migrazione legale e di manodopera.

Inoltre, come sottolineato nella comunicazione sul semestre europeo 2016²⁷, l'integrazione effettiva dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nell'UE è un fattore essenziale alla luce delle sfide derivanti dalla recente crisi dei rifugiati e di quelle presenti e future connesse alla migrazione. Basandosi sul lavoro già svolto a livello dell'UE, la Commissione intende intensificare le azioni in materia di integrazione dei cittadini di paesi terzi, proponendo un piano d'azione dell'UE in materia di integrazione. Il piano d'azione definirà le azioni relative ai settori d'azione più pertinenti per l'integrazione (per esempio, l'istruzione, l'integrazione nel mercato del lavoro, compresa l'imprenditoria, l'inclusione sociale e la non discriminazione) allo scopo di aiutare gli Stati membri, con un'indicazione delle risorse finanziarie messe a disposizione dall'UE.

Infine, l'UE dovrà rafforzare la cooperazione con i principali paesi terzi di origine per garantire una gestione della migrazione e della mobilità migliore e più completa.

II.1. Verso un approccio più organizzato alla protezione dei rifugiati nell'UE — un sistema strutturato di reinsediamento

Per sviluppare un sistema strutturato di reinsediamento, la Commissione non parte da zero. Essa ha già raccomandato un approccio a livello dell'UE in base al quale gli Stati membri si sono impegnati a reinsediare, con l'intermediazione dell'UNHCR, 22 504 rifugiati provenienti da campi profughi del Medio Oriente, dell'Africa settentrionale e del Corno d'Africa nel periodo 2015-2016. Come annunciato nell'accordo tra gli Stati membri e la Turchia del 18 marzo²⁸, è messo a punto un meccanismo che sostituisce gli attraversamenti irregolari e pericolosi dalla Turchia alle isole greche con un canale legale di reinsediamento dalla Turchia verso l'UE. Per ogni siriano rinvio in Turchia, un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia nell'UE. Da parte dell'UE, in un primo momento i reinsediamenti previsti dal meccanismo saranno realizzati onorando gli impegni presi in base al suddetto approccio a livello dell'UE, nel cui quadro sono ancora disponibili 18 000 posti di reinsediamento dei 22 504 inizialmente previsti. La Commissione ha proposto che, in caso di nuove esigenze di reinsediamento, 54 000 posti destinati ai reinsediamenti siano ora messi a disposizione per il reinsediamento nell'UE di siriani dalla Turchia²⁹. In parallelo, gli Stati membri stanno cooperando per mettere in atto il programma di ammissione umanitaria per i profughi siriani attualmente in Turchia.

Tale programma sarà attivato quando gli attraversamenti irregolari dalla Turchia all'UE saranno terminati o almeno il loro numero sarà sostanzialmente ridotto in modo duraturo. Gli Stati membri contribuiranno al suddetto approccio su base volontaria.

²⁷ COM(2016)95 final.

²⁸ SN 38/16.

²⁹ COM(2016)171 final.

Sulla base di tali iniziative, la Commissione intende definire una **proposta per un quadro relativo alla politica di reinsediamento dell'UE**, garantendo un approccio comune per l'ingresso legale e sicuro nell'UE per le persone bisognose di protezione. Tale proposta istituirà un meccanismo orizzontale per l'avvio di iniziative mirate di reinsediamento dell'UE, definendo norme comuni a livello europeo per l'accesso e la ripartizione, lo status da accordare alle persone reinsediate e in materia di sostegno finanziario, le quali vanno ad aggiungersi alle misure volte a scoraggiare i movimenti secondari. Tali iniziative a livello dell'UE potrebbero essere di portata generale allo scopo di rafforzare globalmente il reinsediamento o di agevolare il reinsediamento da un determinato paese terzo o regione subordinandolo a determinate condizioni di cooperazione efficace in materia di gestione delle migrazioni (ad esempio la riduzione del numero di persone che arrivano spontaneamente negli Stati membri dell'UE, la stipula di accordi di riammissione o il miglioramento della loro attuazione). Un meccanismo di questo tipo potrebbe essere attivato attraverso atti di esecuzione da adottare sulla base di criteri definiti in modo oggettivo (ad esempio gli obiettivi dell'UNHCR per il reinsediamento a livello mondiale).

La politica dell'UE nel settore del reinsediamento dovrebbe perseguire l'obiettivo generale di assicurare che l'Unione si assuma un'equa parte della responsabilità globale per offrire un rifugio sicuro ai profughi. Si tratta di una responsabilità comune dell'intera comunità internazionale cui è possibile dare una risposta adeguata e sostenibile mediante un approccio concertato e approvato da parte di tutti gli attori internazionali. In tale contesto, l'UE deve rafforzare il sostegno e la partecipazione a iniziative internazionali volte ad affrontare le sfide globali in materia di immigrazione e di asilo, quali i programmi dell'UNHCR per il reinsediamento a livello mondiale³⁰, ma deve anche fare pressione per un maggiore impegno in altri consessi internazionali come il G20. A tal fine, l'UE necessita di un sistema strutturato comune per gestire gli sforzi in modo più sistematico. Ciò consentirà all'UE di dare il buon esempio offrendo alla comunità internazionale un'espressione visibile e concreta della solidarietà europea.

Gli Stati membri dovrebbero anche considerare altri modi per aumentare le possibilità di ingresso legale per le persone bisognose di protezione internazionale. Programmi specifici per i rifugiati, come il reinsediamento e le ammissioni umanitarie, dovrebbero essere integrati rendendo più accessibili ai rifugiati i programmi regolari di ammissione già esistenti per le categorie generali, quali gli studenti, i ricercatori o i lavoratori, e le iniziative già in corso dovrebbero essere pienamente sostenute. Altre iniziative, quali il **patrocinio privato**, che prevede che i costi del patrocinio e di sostegno al reinsediamento delle persone bisognose di protezione siano sostenuti da gruppi o organizzazioni privati, possono inoltre svolgere un ruolo importante per aumentare le possibilità di ingresso legale. Il patrocinio privato può assumere forme diverse, dalle borse di studio per studenti e personale accademico al sostegno all'integrazione per familiari patrocinati. Il patrocinio privato non è solo un modo per accrescere le possibilità di ingresso legale, ma contribuisce anche ad aumentare la consapevolezza pubblica e il sostegno ai rifugiati e crea un ambiente più accogliente poiché di solito le comunità locali vi sono coinvolte. Tale approccio dovrebbe quindi essere incoraggiato tramite l'elaborazione di migliori prassi a livello dell'UE, traendo spunto da modelli ed esperienze di altri paesi terzi. Gli Stati membri sono inoltre incoraggiati ad avvalersi pienamente di altre vie legali esistenti per le persone bisognose di protezione, quali

³⁰ In particolare, la riunione ad alto livello dell'UNHCR sulla condivisione delle responsabilità globali attraverso percorsi di accoglienza per i profughi siriani del 30 marzo 2016 a Ginevra, il primo vertice umanitario mondiale che si terrà a Istanbul il 23 e 24 maggio 2016, il vertice dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sui grandi movimenti di profughi e migranti che si terrà a New York 19 settembre 2016.

i permessi per motivi umanitari, e la Commissione valuterà le modalità per promuovere un approccio europeo coordinato anche sotto questo profilo.

II.2. Una politica della migrazione legale più intelligente e gestita bene

Nel corso degli ultimi 13 anni l'UE ha sviluppato una vasta gamma di strumenti relativi all'ammissione di diverse categorie di migranti legali. La "carta blu" e la direttiva sui trasferimenti intra-societari³¹ costituiscono un quadro giuridico per migranti altamente qualificati; la nuova direttiva sugli studenti e i ricercatori³² facilita l'ammissione e la mobilità all'interno dell'UE di studenti e ricercatori stranieri e concede loro il diritto di rimanere per 9 mesi per cercare un lavoro o avviare un'impresa; la direttiva sui lavoratori stagionali³³ — che dovrà essere pienamente recepita dagli Stati membri entro la fine dell'anno — regola l'ingresso e il soggiorno temporaneo dei lavoratori stagionali, in modo da facilitare la migrazione circolare e proteggere questa categoria particolarmente vulnerabile di lavoratori. Inoltre, la direttiva sul permesso unico³⁴ prevede un permesso unico che combina il permesso di soggiorno e il permesso di lavoro per i cittadini di paesi terzi; la direttiva soggiornanti di lungo periodo³⁵ disciplina le condizioni e i diritti di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che risiedono nell'UE da oltre 5 anni mentre la direttiva relativa al ricongiungimento familiare³⁶ fissa le condizioni per l'ingresso e il soggiorno dei familiari dei cittadini di paesi terzi.

Ulteriori azioni a livello dell'UE sono tuttavia necessarie. In primo luogo, l'UE deve migliorare le norme in materia di migrazione per i migranti altamente qualificati attraverso una riforma della carta blu. In secondo luogo, l'UE dovrebbe trovare nuovi modi per attrarre imprese innovative capaci di stimolare la crescita economica e creare posti di lavoro. In terzo luogo, la migrazione legale deve entrare a far parte delle discussioni generali sulle modalità di cooperazione per la gestione dei flussi migratori che si svolgono con i paesi di origine e di transito. Infine, occorre avviare una riflessione su come sarà possibile modificare più a lungo termine l'intero modello dell'UE per la gestione della migrazione legale, in particolare della forza lavoro, ispirandosi possibilmente anche a modelli di successo già realizzati da altri paesi sviluppati.

a) Attrarre lavoratori altamente qualificati in Europa: una carta blu più efficace

L'Europa è un continente che sta invecchiando, con una popolazione in età lavorativa in calo³⁷ che secondo le previsioni diminuirà di 18 milioni nel prossimo decennio. Inoltre, le nuove competenze richieste dai mercati del lavoro dell'UE tra il 2012 e il 2025 indicano un fabbisogno crescente di capitale umano altamente qualificato (da 68 a 83 milioni, ovvero un aumento del 23%)³⁸. Allo stesso tempo, vi è la necessità di sfruttare meglio il potenziale di forza lavoro dell'UE, come dimostrano gli elevati tassi di disoccupazione in particolare tra i giovani, i bassi livelli di partecipazione e i persistenti squilibri del mercato del lavoro

³¹ Rispettivamente direttiva 2006/2009/CE e direttiva 2014/66/CE.

³² L'accordo politico sulla direttiva di rifusione è stato raggiunto dai colegislatori nel 2015. L'adozione formale avrà luogo nella prima metà del 2016.

³³ Direttiva 2014/36/UE.

³⁴ Direttiva 2011/98/UE.

³⁵ Direttiva 2003/109/CE.

³⁶ Direttiva 2003/86/CE.

³⁷ Cfr. Commissione europea, *The 2015 Ageing Report, European Economy* n. 3/2015.

³⁸ Proiezioni CEDEFOP.

nell'UE. Ciò richiede sforzi concertati a tutti i livelli al fine di: sviluppare le competenze della forza lavoro esistente; rafforzare le politiche volte ad aumentare il tasso di attività per usare così tutte le competenze disponibili; promuovere la mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE. L'Agenda per le nuove competenze per l'Europa in corso di preparazione sarà parte fondamentale di questo sforzo: si concentrerà su come migliorare l'impiego e il riconoscimento delle competenze già esistenti all'interno dell'UE, migliorare il riconoscimento delle qualifiche conseguite all'estero e incoraggiare lo sviluppo delle competenze laddove necessario³⁹.

È però chiaro che tali misure non saranno di per sé sufficienti per rimediare alla carenza di competenze: se vuole rimanere un attore competitivo a livello mondiale, l'UE dovrà anche attirare talenti e competenze dall'estero. Ciò è essenziale non solo per soddisfare il fabbisogno attuale e futuro di competenze e salvaguardare un'economia dinamica, ma anche per assicurare la sostenibilità dei nostri sistemi assistenziali a lungo termine.

Anche i portatori d'interessi hanno chiaramente confermato questo punto di vista: in una consultazione pubblica sulla carta blu svoltasi l'anno scorso in tutta l'UE⁴⁰, l'85% degli intervistati, tra cui datori di lavoro e sindacati, era del parere che — in aggiunta alle misure politiche, come le assunzioni in altri Stati membri, l'innalzamento dell'età di pensionamento e del tasso di partecipazione al mercato del lavoro — l'assunzione di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi al di fuori dell'UE sia una misura necessaria per affrontare le carenze di forza lavoro in determinate professioni o settori nell'UE. Parallelamente, il primo dialogo europeo sulle competenze e la migrazione ha chiesto di porre fine alla frammentazione delle politiche di ammissione di lavoratori altamente qualificati in Europa, proponendo un sistema di ammissione rapido e trasparente⁴¹.

La direttiva sulla carta blu del 2009 non è riuscita a mettere a frutto tutto il suo potenziale in quanto programma a livello dell'UE per attirare cittadini di paesi terzi altamente qualificati e di talento. Le condizioni di ammissione sono piuttosto restrittive, la direttiva prevede solo un basso livello di coerenza e armonizzazione e la mobilità all'interno dell'UE per i titolari della carta blu è molto limitata. In parallelo alla carta blu UE esiste inoltre tutta una serie di regimi nazionali per lavoratori altamente qualificati, il che crea un quadro frammentato con molte norme e procedure diverse applicabili. Di conseguenza, il numero complessivo di ingressi di lavoratori altamente qualificati nell'UE rimane basso⁴² e, rispetto a paesi extraeuropei dell'OCSE, l'UE attira migranti poco qualificati piuttosto che migranti altamente qualificati⁴³.

Per garantire che la carta blu sia uno strumento efficace, atto ad agevolare l'ingresso di lavoratori altamente qualificati, la Commissione proporrà modifiche alla direttiva attuale con l'obiettivo generale di sviluppare un approccio comune più armonizzato a livello europeo che comprenda in particolare: condizioni di ammissione più flessibili; il miglioramento e la semplificazione delle procedure di ammissione; il rafforzamento dei diritti, compresi il diritto

³⁹ Nuova iniziativa/Comunicazione/strategia e una delle dieci priorità politiche della Commissione europea.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm

⁴¹ Il 27 e 28 gennaio la Commissione ha avviato il dialogo europeo sulle competenze e la migrazione, che si terrà periodicamente, allo scopo di coinvolgere più da vicino le imprese e i sindacati in un processo volto a attrarre e integrare nel mercato del lavoro i cittadini qualificati di paesi terzi (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² Nel 2014 sono state emesse solo 13 852 carte blu (ancor meno negli anni precedenti) — di cui l'87% da un solo Stato membro — e circa 25 000 permessi nazionali per personale altamente qualificato.

⁴³ Di tutti i migranti che entrano nell'UE, il 48% di quelli con un basso grado di istruzione sceglie un paese dell'UE27 e il 68% di quelli con un alto grado di istruzione opta per un paese dell'OCSE al di fuori dell'UE.

alla mobilità all'interno dell'UE. Oltre alle modifiche legislative, la carta blu sarà pubblicizzata meglio in modo che datori di lavoro e migranti siano pienamente consapevoli dei vantaggi che essa offre.

b) Attirare imprenditori innovativi nell'UE

Se vuole rimanere un attore competitivo a livello mondiale, l'UE deve trovare soluzioni migliori per attirare nuovi imprenditori innovativi migranti e per sostenere quelli già presenti con capitale umano e finanziario onde apportare un contributo positivo alla crescita e alla competitività dell'UE. Attirare imprenditori innovativi nell'UE sarebbe non solo in linea con l'approccio generale volto ad attenuare le conseguenze del calo demografico, ma potrebbe fare leva anche sulle tendenze dell'economia (in particolare, l'economia digitale, l'economia verde e l'economia sociale) e contribuire in senso lato a favorire la crescita economica e la competitività dell'UE. Ciò è perfettamente in linea con l'iniziativa dell'UE per le start-up nel quadro della strategia per il mercato unico⁴⁴.

In questo contesto, la Commissione continuerà a cercare modi per attirare e sostenere le imprese innovative, comprese le start-up, provenienti da paesi terzi. Ciò potrebbe prevedere norme UE in materia di ammissione (e di mobilità all'interno dell'UE), ma anche misure per sostenere la creazione di imprese in settori ad alto valore aggiunto ad opera di imprenditori migranti altamente qualificati. Tale approccio potrebbe basarsi su iniziative già esistenti e su servizi su scala europea, nazionale, regionale o locale negli Stati membri al fine di creare sinergie adeguate.

c) Verso un modello più coerente ed efficace di gestione della migrazione legale a livello dell'UE

Al fine di gestire in modo efficace le politiche di migrazione legale, l'UE dovrà fare miglior uso di tutti gli strumenti esistenti, concentrandosi su diversi tipi di competenze e su diverse categorie di cittadini di paesi terzi. Per questo motivo la Commissione condurrà una valutazione REFIT⁴⁵ sugli strumenti esistenti in materia di migrazione legale al fine di individuare incoerenze e lacune potenziali e di razionalizzare e semplificare le norme attualmente in vigore. Come parte di questo esercizio, la Commissione esaminerà anche se sono necessarie norme specifiche dell'UE per i prestatori di servizi internazionali nel contesto di accordi commerciali. L'obiettivo generale della valutazione sarà di migliorare le norme esistenti anche alla luce della necessità di prevenire e combattere lo sfruttamento del lavoro che, come ha rivelato l'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA)⁴⁶, è un fenomeno diffuso tra i lavoratori migranti. Al riguardo la Commissione continuerà a monitorare l'effettiva applicazione del pertinente acquis dell'UE per garantire la protezione dei diritti dei migranti che lavorano nell'UE, in particolare per impedire lo sfruttamento del lavoro, indipendentemente dallo status giuridico del migrante.

⁴⁴ COM(2015)550 final

⁴⁵ Cfr. Documento dei servizi della Commissione *Regulatory Fitness and Performance Programme* (Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione) (SWD(2015)110 final), allegato alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori — Agenda dell'UE", COM(2015)110 final.

⁴⁶ *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* at <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

La Commissione avvierà uno studio sull'eventuale messa a punto di un meccanismo a livello dell'UE allo scopo di migliorare la trasparenza e agevolare l'incontro tra migranti e datori di lavoro potenziali. Al riguardo, alcuni paesi sviluppati che sono in concorrenza con l'UE nell'attrarre migranti qualificati⁴⁷ sono passati a un sistema di preselezione basato su una serie di candidati sottoposti a un esame preliminare, per i quali è in seguito attivata la procedura di ammissione. Un sistema del genere funziona in base alla domanda (cioè presuppone l'esistenza di un'offerta di lavoro o di un contratto) e si concentra su elementi del capitale umano (ossia le competenze e le qualifiche della persona, l'esperienza, ecc.)⁴⁸. Senza mettere in discussione la competenza degli Stati membri per decidere il numero di migranti che vogliono ammettere per motivi economici, lo studio esaminerà la possibilità di un meccanismo di pre-screening onde consentire la creazione di un pool di candidati accessibili agli Stati membri e ai datori di lavoro dell'UE.

d) Rafforzare la cooperazione con i principali paesi d'origine

Garantire percorsi di migrazione legali, da un lato, e rafforzare la riammissione e il rimpatrio di coloro che non hanno il diritto di rimanere, dall'altro, sono due facce della stessa medaglia e entrambi gli aspetti vanno inclusi a pieno titolo nelle discussioni con i paesi terzi, soprattutto i paesi di origine dei migranti, allo scopo di definire modalità di cooperazione per gestire in modo efficace i flussi migratori. È questa l'impostazione data al dialogo politico e della cooperazione operativa con i paesi terzi nel quadro dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM) che individua la migrazione legale e la mobilità ben gestita come priorità della politica estera dell'Unione in materia di migrazione e di politica di asilo. Negli ultimi anni l'UE ha firmato partenariati per la mobilità e per agende comuni su migrazione e mobilità con numerosi paesi vicini e lontani nel contesto di tale approccio globale⁴⁹.

Una cooperazione più stretta sarà attuata con i partner che condividono interessi comuni e che sono pronti a sottoscrivere impegni reciproci con l'UE e i suoi Stati membri, in particolare per quanto riguarda la cooperazione in materia di riammissione. L'UE dovrebbe offrire una più ampia gamma di meccanismi operativi e di incentivi per attuare l'approccio globale in modo più strutturato e sistematico, come avviene nei dialoghi ad alto livello nel cui contesto i paesi terzi avanzano regolarmente la richiesta di aprire più canali di migrazione legale.

Nelle conclusioni sulla migrazione del 18 febbraio 2016, il Consiglio europeo ha sottolineato che, per quanto riguarda le relazioni con i paesi terzi interessati, i pacchetti globali e su misura di incentivi attualmente messi a punto per paesi specifici al fine di garantire la riammissione e il rimpatrio effettivi necessitano del pieno sostegno dell'UE e degli Stati membri. La Commissione e l'alta rappresentante/vicepresidente, in piena collaborazione con gli Stati membri, stanno portando avanti tale lavoro al fine di proporre al Consiglio europeo azioni globali e su misura, sia positive che negative, relative a tutti i settori di intervento da proporre in sede di discussione con i paesi terzi.

⁴⁷ Ad esempio il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda.

⁴⁸ Cfr. ad esempio il sistema canadese "Express entry": <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

⁴⁹ Partenariati per la mobilità esistono con la Giordania, il Marocco, la Tunisia, la Repubblica di Moldova, Capo Verde, la Georgia, l'Armenia e l'Azerbaijan. Agende comuni su migrazione e mobilità sono state firmate con la Nigeria e l'Etiopia.

Così facendo, l'UE, in collaborazione con i partner africani, baserà le azioni future sulle conclusioni del piano di azione di La Valletta⁵⁰, che tra le potenziali misure nel campo della migrazione legale e della mobilità prevede la possibilità di riunire le offerte sulla migrazione legale fatte dall'UE, compresi i progetti pilota volti a facilitare il riconoscimento delle qualifiche in determinati settori/professioni, aumentare il numero di borse di studio nell'ambito del programma Erasmus+ e fornire sostegno per misure di preparazione alla partenza e ai servizi pubblici per l'impiego.

III. CONCLUSIONI

Resta più che mai valida la priorità fissata dal presidente Juncker, ovvero "l'esigenza per l'Europa di gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto", per motivi umanitari, per solidarietà e tenendo presente le problematiche demografiche e la carenza delle competenze. La Commissione è pertanto fortemente determinata a conseguire l'importante obiettivo di dar vita a una politica migratoria dell'UE integrata, sostenibile e olistica.

A tal fine, è opportuno avviare con la presente comunicazione una discussione sugli importanti temi in essa affrontati. Non vi è altra scelta che quella di perseguire una duplice strategia per, da un lato, stabilizzare la situazione attuale garantendo il pieno rispetto e l'applicazione del quadro giuridico esistente e, dall'altro, affrontare i problemi tenendo presente la prospettiva futura di riformare l'architettura delle normative. La crisi che attraversiamo ha messo a nudo i limiti del sistema attuale e le sfide comuni cui siamo confrontati. Pertanto, è proprio in questo momento, quando l'azione concertata e una forte solidarietà sono più che mai necessarie, che tale prospettiva futura è necessaria per aprire la strada a una politica europea in materia di asilo e migrazione umana, efficiente e basata su un'equa condivisione delle responsabilità. Alla luce delle risposte ricevute alla presente comunicazione, la Commissione presenterà quindi le proposte appropriate.

⁵⁰ Vertice di La Valletta, 11 e 12 novembre 2015.