



Bruxelles, 22 novembre 2019
(OR. en)

14364/19

LIMITE

**JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095**

NOTA

Origine:	presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Via da seguire riguardo alla politica in materia di asilo e migrazione dell'UE - Risultati delle discussioni - Relazione della presidenza

Il dibattito sul futuro della politica dell'UE in materia di migrazione e asilo è stato avviato nella riunione informale del Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA), nonché nella riunione informale dei ministri della giustizia e degli affari interni, entrambe tenutesi a Helsinki nel luglio 2019. Successivamente le discussioni sono proseguite nell'ambito di vari organi del Consiglio, in particolare in sede di CSIFA, di Gruppo ad alto livello "Asilo e migrazione" e di Gruppo "Integrazione, migrazione e espulsione". I filoni di discussione più specifici figurano nei documenti di riflessione messi a punto per le varie riunioni: l'elenco dei documenti fondamentali è riportato nell'allegato della presente relazione. La presente relazione riguarda solo alcuni aspetti specifici sollevati nelle discussioni, conformemente alla scelta operata dalla presidenza riguardo alle principali questioni da riportare al ciclo legislativo 2019-2024.

Una maggiore coerenza delle politiche è fondamentale per conseguire i nostri obiettivi

La preparazione del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 e la nomina della nuova Commissione offrono l'opportunità di rafforzare la coerenza delle politiche, in modo da sviluppare un **approccio alla migrazione esteso a tutta l'amministrazione**, che comprenda anche l'esame delle cause profonde di tale fenomeno. L'integrazione degli obiettivi connessi alla migrazione in quelli di altri settori strategici costituisce un esercizio di bilanciamento delicato ma necessario al fine di superare le sfide attuali e future e cogliere le opportunità in materia di migrazione.

Nell'ambito dei partenariati con i paesi e le regioni di origine e di transito interessati, l'UE dovrebbe **basarsi sui propri punti di forza** e mirare a presentarsi come un partner affidabile e credibile, due qualità che obbligano a dar prova di coerenza politica. Negli ultimi anni l'UE e gli Stati membri hanno sviluppato e ampliato i loro strumenti e quadri per la cooperazione in materia di migrazione con i partner esterni. Questi strumenti migliorati dovrebbero rafforzare la nostra capacità di creare **partenariati equilibrati, sostenibili e reciprocamente vantaggiosi**. In tale contesto rimangono fondamentali i partenariati globali basati su un rapporto tra pari, in particolare con l'eterogeneo continente africano e i principali paesi di origine e di transito in Medio Oriente e in Asia.

Tali partenariati dovrebbero essere volti a **far progredire le nostre priorità politiche in modo efficiente, sostenibile e coerente**, compresa la prevenzione della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, nonché a rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione. L'approccio esteso a tutta l'amministrazione ci impone di tenere conto, al momento di prendere in considerazione il ricorso a **forme di incentivazione e persuasione**, della situazione specifica di ciascun paese e regione partner, nonché delle pertinenti relazioni e interessi dell'UE in senso lato. Occorre individuare modalità concrete per sostenere e incoraggiare i paesi nostri partner a migliorare la cooperazione in materia di riammissione. L'UE dovrebbe continuare a promuovere la **condivisione della responsabilità a livello mondiale** e a sviluppare partenariati a livello bilaterale, regionale e mondiale. La cooperazione con l'Unione africana e le Nazioni Unite ha prodotto buoni risultati e dovrebbe essere ulteriormente incoraggiata.

Il nostro processo decisionale può trarre vantaggio anche da una più ampia base di informazioni e da un livello più elevato di **conoscenza situazionale**. È opportuno esaminare e sviluppare ulteriormente il ricorso sistematico a **metodi di previsione e di stima**, nonché l'**approccio che prende in considerazione l'intero tragitto**, in modo da far sì che le nostre politiche siano sempre più lungimiranti e basate su elementi concreti, dal momento che beneficiamo delle conoscenze dei nostri partner e condividiamo con loro le nostre. L'approccio che prende in considerazione l'intero tragitto comporta l'esame delle diverse rotte da un'ampia prospettiva e lo studio dei modelli e dei profili lungo l'intero percorso dai paesi di origine attraverso i paesi di transito fino all'UE, contribuendo in tal modo alla piena comprensione delle dinamiche delle rotte, comprese le rispettive cause profonde della migrazione irregolare.

Il ruolo delle agenzie dell'UE è fondamentale per promuovere la coerenza delle politiche nella pratica, a condizione che i rispettivi mandati siano equilibrati, che lo scambio di informazioni sia efficace e che le azioni siano debitamente **coordinate**. L'ampio mandato e l'aumento delle risorse proposto per l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), in particolare, mostrano l'importanza del compito che essa svolgerà nei prossimi anni al fine di realizzare sinergie ed evitare sovrapposizioni con altre azioni dell'UE e nazionali. Si riscontra inoltre l'urgente necessità di trasformare l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in una nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, che dovrebbe essere adattata per rispondere alle esigenze attuali attraverso nuovi compiti, maggiori risorse e flessibilità, evitando nel contempo di pregiudicare i poteri esecutivi degli Stati membri.

La risposta dell'UE alle opportunità e alle sfide poste dalla migrazione deve essere legittima, equa e credibile, anche per gli osservatori esterni

Ricerca una risposta adeguata alle carenze evidenziate dalla recente crisi migratoria è un compito fondamentale per l'UE e i suoi Stati membri. L'UE è fortemente sollecitata a dar prova di **leadership a livello mondiale fornendo protezione internazionale** a coloro che ne hanno bisogno e nel contempo garantendo un controllo efficace delle sue frontiere esterne, promuovendo una migrazione sicura e ordinata e contribuendo in tal modo a un maggiore **senso di sicurezza** tra tutti i residenti. Il nostro successo ha conseguenze dirette sul modo in cui l'UE è percepita dai suoi cittadini e dalla comunità internazionale.

È fondamentale che l'UE **parli con una sola voce** anche quando sono coinvolti molti attori. La **narrazione** in materia di migrazione ha conseguenze innegabili non solo sul modo in cui l'UE è percepita come comunità dall'esterno, ma anche sull'**esito dell'integrazione** dei cittadini di paesi terzi che risiedono negli Stati membri. L'immagine pubblica dell'UE come difensore dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani non dovrebbe essere messa in discussione.

La **retorica che utilizziamo nell'elaborazione delle nostre politiche** è altrettanto importante, come rispecchiato nel dibattito sul **regolamento di Dublino**. È convinzione diffusa che il sistema attuale non sia idoneo a garantire un'equa distribuzione dei richiedenti asilo in tutti gli Stati membri. Al momento di riformare il sistema, la formulazione del dibattito è alquanto diversa a seconda che si adotti come punto di partenza il sistema attuale con i suoi squilibri e si introducano dei nuovi elementi correttivi, o che si punti invece a una revisione più completa del sistema con criteri di distribuzione di base più equilibrati, volti a evitare un sovraccarico costante per uno Stato membro. Ciò non inficia in alcun modo la conclusione evidente che resta necessario un meccanismo di crisi per sostenere gli Stati membri sottoposti a pressioni specifiche, sulla base di un approccio olistico ed efficace nella gestione della situazione. Infine, un dibattito equilibrato deve basarsi su **dati completi**: dobbiamo sapere quali sono i luoghi sottoposti a pressioni migratorie, in termini sia di primi arrivi sia di movimenti secondari.

La nostra credibilità nei confronti dei paesi terzi partner dipende anche da azioni concrete: andrebbe progressivamente ampliata la condivisione della responsabilità a livello mondiale attraverso il **reinsediamento e percorsi complementari**, con l'impegno del maggior numero possibile di Stati membri. Il primo Forum globale sui rifugiati di dicembre sarà un'opportunità per dimostrare un impegno concreto a condividere, con i paesi ospitanti, la responsabilità delle situazioni dei rifugiati. Allo stesso modo, la capacità di sviluppare una titolarità condivisa per quanto riguarda il compito di assicurare il **corretto funzionamento del nostro sistema comune di asilo**, anche in periodi di crisi, darà un segnale positivo al riguardo.

Nel contempo, **gli importanti volumi di migrazione legale registrati attualmente verso gli Stati membri** per svariati fini, tra cui lavoro e studio, apportano potenziale e opportunità che dovrebbero essere capitalizzati meglio nella nostra cooperazione con i paesi partner: fare il punto della situazione a livello di UE potrebbe essere un opportuno primo passo.

È necessario adattare attentamente gli strumenti migliori per promuovere la convergenza tra gli Stati membri

Nel settore della migrazione e dell'asilo vige un ampio quadro normativo dell'UE e tutte le attività future dovrebbero riflettere gli **insegnamenti tratti dall'attuazione dell'attuale acquis**. Più gli Stati membri hanno la percezione che la legislazione dell'UE risponda alle loro esigenze concrete e che tenga conto delle loro realtà amministrative, più è probabile che l'attuazione abbia successo. Dobbiamo avviare una discussione continua sul miglior modo per assicurare il previsto valore aggiunto dell'UE che deriva dalle regole e dalle procedure stabilite di comune accordo.

Nel settore della **migrazione legale**, in seguito al controllo dell'adeguatezza¹ pubblicato dalla Commissione, dovremmo valutare come **sfruttare al meglio l'ampio acquis in vigore**. Più nello specifico, le direttive ambiziose adottate negli ultimi anni dovrebbero conferire all'UE una maggiore attrattiva chiaramente percepibile, il che richiede agli Stati membri di impegnarsi per assicurare il funzionamento dei programmi dell'UE e investimenti adeguati a livello dell'UE per fornire le informazioni necessarie alle parti interessate nei paesi terzi. Occorre prestare particolare attenzione per cogliere appieno i vantaggi delle ambiziose disposizioni in materia di mobilità all'interno dell'UE. Un aspetto importante, necessario per massimizzare il potenziale della migrazione legale per lo sviluppo e la crescita dell'UE, sarà la promozione di un'integrazione efficace dei migranti nelle società di accoglienza.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

Proseguiremo i lavori sulla riforma del **sistema europeo comune di asilo** che riceveranno nuovo impulso dal futuro "nuovo patto sulla migrazione e l'asilo" della Commissione. L'obiettivo di tale patto è rafforzare l'approccio globale alla migrazione analizzando le frontiere esterne, i sistemi di asilo e rimpatrio, lo spazio Schengen di libera circolazione e lavorando con i nostri partner al di fuori dell'UE. Contestualmente è risultato utile tornare ai **principi fondamentali che sono alla base** del sistema comune di asilo e chiederci **cosa sia veramente necessario armonizzare** al fine di ottenere un sistema che funzioni correttamente e sia quindi in grado di generare fiducia tra gli Stati membri nonché di soddisfare le nostre esigenze in periodi di pressione migratoria sia elevata che normale. Sembra sia fondamentale disporre di **procedure efficienti** per tutte le circostanze, compreso il ricorso a procedure accelerate in tutti gli Stati membri. Altrettanto importante e complementare alla riforma è il **monitoraggio** effettivo dell'attuazione dell'*acquis*. Oltre all'armonizzazione mediante la legislazione, si dovrebbe prendere in considerazione una serie di **incentivi** finanziari e di altro tipo che promuovano la convergenza tra Stati membri, optando nel contempo per approcci flessibili, ove necessario.

Nel settore della **gestione delle frontiere**, negli scorsi anni sono stati adottati regolamenti ambiziosi la cui **tempestiva attuazione** è un importante compito da svolgere nel prossimo futuro, che richiede cooperazione, coordinamento e un'adeguata ripartizione delle risorse a livello nazionale e dell'UE.

Il **sostegno al reinserimento dei rimpatriati** è un buon esempio di un settore in cui le prassi variano notevolmente tra gli Stati membri e il coordinamento manca. Ciò può portare a risultati non ottimali sia per i singoli rimpatriati sia per le comunità di destinazione e, di conseguenza, per l'efficacia complessiva della nostra politica. Nel prendere in considerazione qualsiasi tipo di misura per promuovere la convergenza, occorre fare attenzione a non perdere i vantaggi degli approcci nazionali né a creare una corsa al ribasso. Un coordinamento efficace delle attività e l'apprendimento reciproco possono contribuire a progredire in quest'ambito.

Aggiornare i nostri metodi di lavoro contribuisce a migliorare i risultati delle politiche

L'inizio del nuovo ciclo istituzionale offre una buona opportunità per riesaminare il nostro modo di lavorare. Per aumentare la coerenza delle politiche servono **dibattiti inclusivi** e uno scambio efficace di informazioni tra gli organi del Consiglio. La presidenza finlandese ha avuto esperienze positive combinando riunioni dei gruppi di lavoro del Consiglio o invitando delegati di altri gruppi a parteciparvi, se l'ordine del giorno lo giustifica. La discussione sul nesso tra migrazione e commercio ha dimostrato chiaramente l'utilità di scambi intersettoriali quando si tratta di perseguire obiettivi condivisi.

Il **formato della discussione** può fare una grande differenza: le riunioni formali dovrebbero essere regolarmente integrate da approcci innovativi, quali seminari strategici, laboratori e riunioni di "brainstorming", sfruttando nel contempo anche l'esperienza di gruppi di riflessione, di accademici e di organizzazioni internazionali. Introdurre un cambiamento dei metodi di lavoro può rivelarsi utile, specie in caso di temi controversi. Anche i progressi tecnologici, comprese le possibilità offerte dalla videoconferenza, dovrebbero essere sfruttati appieno per permettere un'organizzazione più efficace delle riunioni.

Il **nuovo formato dei consiglieri GAI**, varato nel settembre 2019, permette a tutti gli Stati membri di scambiare informazioni sulla situazione migratoria. Ciò consente di individuare questioni strategiche che possono essere affrontate ulteriormente a livello di UE e contribuisce all'obiettivo di disporre di un livello più avanzato di conoscenza situazionale e di previsione.

Infine, lo **scambio di prassi nazionali** (sia efficaci che problematiche) e di insegnamenti tratti presenta ancora un potenziale inutilizzato; questo metodo di lavoro è spesso sottovalutato nel contesto dell'UE. Poiché le condizioni amministrative, giudiziarie e sociali variano da uno Stato membro all'altro, una maggiore comprensione reciproca comporta vantaggi evidenti. Ciò è particolarmente importante nel contesto delle procedure di asilo, incluso il collegamento con il rimpatrio, dove una maggiore efficienza è fondamentale per garantire un sistema correttamente funzionante.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19