

Asilo e protezione internazionale nell'Unione Europea: rafforzare la cooperazione e la solidarietà

Primi spunti dell'UNHCR sulle linee guida strategiche per lo sviluppo futuro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Gennaio 2014

Principi ed elementi fondamentali

Nel settore della Giustizia e degli Affari Interni (GAI) sono già stati sviluppati strumenti e mezzi che possono contribuire ad affrontare molte delle problematiche in materia di asilo attualmente affrontate dall'Unione Europea (UE), tra cui le morti in mare, il difficile accesso alle frontiere, le pressioni derivanti dalla crisi in Siria. I Trattati, con successive modifiche, e le disposizioni giuridiche e politiche adottate nel corso di quindici anni a partire dal 1999, hanno definito obiettivi ambiziosi ma raggiungibili, su cui sono stati compiuti progressi reali. Saranno necessari impegno e sforzi costanti per portare a termine tale lavoro e per garantire che gli standard definiti di comune accordo tra gli Stati membri possano essere soddisfatti e attuati nella pratica.

Tutti gli Stati, le istituzioni e le altre parti in causa nel contesto dell'UE hanno l'obbligo di impegnarsi ulteriormente per raggiungere gli obiettivi fissati a Tampere nel 1999, che sono stati convalidati e rafforzati dal lavoro compiuto da allora in avanti, e potranno poi beneficiare collettivamente degli sforzi compiuti in tal senso. Nel settore dell'asilo, è stato riconosciuto l'interesse collettivo verso regole comuni e prassi più coerenti. È necessario pertanto impegnarsi ancora per garantire un'attuazione più coerente e il rispetto dei diritti fondamentali che possono derivare da sistemi di asilo equi ed efficaci.

Allo stesso tempo, sarà necessaria una maggiore coerenza tra le diverse aree di attività (e all'interno delle stesse) a livello nazionale e comunitario. Risposte plurali, che riconoscano e traccino le connessioni tra diversi settori politici, saranno necessarie per affrontare le questioni maggiormente complesse che l'Europa si troverà ad affrontare in futuro - incluse quelle concernenti le migrazioni, la crescita economica e le esigenze del mercato del lavoro, la cooperazione con i paesi vicini e il rispetto dei diritti fondamentali, in un contesto in cui possano essere garantiti maggiore sicurezza e rispetto della legge. Un approccio più olistico, basato sul rispetto dei diritti fondamentali, potrebbe contribuire a garantire che richiedenti asilo, rifugiati e altre persone bisognose di protezione non cadano nelle lacune che potrebbero sorgere tra i diversi settori politici.

Tra le sfide che mettono in maggiore evidenza la necessità di tale impegno **trasversale** vi sono certamente quelle in tema di protezione internazionale nell'UE. Migliaia di persone sono morte negli ultimi mesi e negli ultimi anni in tragedie in mare che hanno avuto luogo nel Mediterraneo. Queste terribili catastrofi umane evidenziano duramente la necessità di sistemi efficaci che permettano di affrontare le cause profonde delle fughe e dei disperati viaggi irregolari verso l'Europa; di gestire le frontiere in modo umano ed efficace; ma anche di garantire i salvataggi in mare, e di portare, se necessario, i rifugiati in salvo. Per dare risposte più solide a tali sfide complesse è necessario disporre di risorse dedicate, della volontà politica e di misure concrete in vari settori della giustizia e degli affari interni, così come degli affari esteri e poter contare sugli attori del settore dello sviluppo e dell'umanitario. Molto si può trarre da strumenti e competenze già esistenti in seno dell'UE, nonché dalla cooperazione interna agli Stati e tra di essi, dentro e fuori l'UE; oltre che dal contributo di altri soggetti interessati. Tali partenariati hanno il potenziale per contribuire in modo costruttivo a **sistemi più efficaci di protezione**, così come a politiche in materia di confini e migrazioni che poggino su buoni principi e che siano gestite con efficacia.

Nei prossimi anni l'UE, i suoi Stati membri e le istituzioni, nel loro interesse collettivo (si veda la Parte 2 *infra*), sono incoraggiati a intraprendere ulteriori misure in diversi ambiti concreti, sulla base del quadro giuridico esistente e degli obiettivi del Trattato. Oltre a questo, possono anche essere previsti obiettivi più ambiziosi a lungo termine (si veda la Parte 3). L'Unione è incoraggiata a volgere lo sguardo verso questa visione più di ampio respiro, pur continuando ad affrontare obiettivi realistici e realizzabili per il futuro immediato. Su entrambi questi livelli vengono qui di seguito esposte diverse proposte elaborate dall'UNHCR che l'UE, gli Stati membri e le istituzioni sono incoraggiati a prendere in considerazione.

Attuali priorità e necessità: implementare e rafforzare il quadro giuridico e politico esistente

1. Il Sistema comune europeo di asilo (CEAS) L'UE è invitata a ribadire il proprio impegno nel definire e garantire **l'effettivo funzionamento** di una **politica comune in materia di asilo e di protezione internazionale**, basata sulla piena e completa applicazione della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e degli altri trattati in materia.

Si riconosce che il Sistema comune europeo di asilo (CEAS) dovrebbe comprendere uno **status** di asilo **uniforme**, valido in tutta l'Unione, così come uno status uniforme di protezione sussidiaria; oltre - tra gli altri aspetti - alle **procedure comuni** per la concessione e la revoca della protezione, e agli standard di accoglienza. Misure e pratiche che fanno parte del CEAS devono garantire il rispetto assoluto del principio di *non-refoulement* (non respingimento) e assicurare che sia rispettato il diritto di asilo in conformità con la **Carta dei diritti fondamentali** (artt. 18, 19).

I principi dei **diritti fondamentali** e della **solidarietà** devono sostenere l'ulteriore sviluppo e l'attuazione del CEAS. Altri elementi chiave devono includere la **sicurezza**, per l'individuo e lo Stato; **soluzioni durature** per le persone bisognose di protezione; e altri obiettivi, tra cui il **ritorno** in sicurezza e dignità, per le persone non riconosciute come bisognose di protezione. Le **garanzie** procedurali e sostanziali sono cruciali per un efficiente funzionamento dei sistemi di asilo nell'Unione, e possono aiutare gli Stati membri a **identificare** in modo rapido e preciso i rifugiati e le persone a rischio di danno grave, così come coloro che non si qualificano per la protezione.

Attuazione delle norme in materia di asilo

Sulla base degli strumenti rifusi dell'UE approvati dal Consiglio e dal Parlamento, la Comunità Europea sta favorendo la discussione tra gli Stati membri e intende produrre linee guida per favorire il loro **recepimento** nella legislazione nazionale. Le leggi nazionali che soddisfano gli obiettivi e le norme dettagliate nelle misure rifuse, così come i Trattati, possono fornire le basi per un **processo decisionale e forme di protezione più accurati e di alta qualità**.

È ampiamente riconosciuto che, subito dopo l'approvazione delle rifusioni, la prossima priorità da perseguire è la loro **attuazione**. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*European Asylum Support Office*, EASO) svolgerà un ruolo centrale nell'assistere gli Stati membri mediante l'ulteriore sviluppo di strumenti e sistemi di supporto, volti a promuovere le buone prassi e a raggiungere standard elevati, lungo tutto lo spettro delle concrete attività di cooperazione. In questo contesto, la cooperazione in corso sulla **qualità del processo decisionale in materia di asilo**, sulla **formazione** e sulle **informazioni sui paesi d'origine** (COI) rimane essenziale per garantire una maggiore convergenza e precisione nella

determinazione delle istanze di protezione. Sarà inoltre cruciale garantire - tra gli altri aspetti - un'adeguata attenzione alle questioni di genere, così come ai bisogni specifici dei soggetti interessati. Può risultare utile condividere i progetti che hanno avuto un buon esito e le iniziative attuate a livello nazionale. L'UNHCR e gli altri partner possono e devono essere ulteriormente incoraggiati affinché contribuiscano alle azioni concrete di cooperazione, portando la loro esperienza e le loro competenze.

Il **regolamento di Dublino** rifiuto, correttamente applicato, può garantire l'individuazione più rapida ed efficiente in termini di risorse dello Stato membro competente per determinare una domanda di asilo, con particolare attenzione all'attuazione dei criteri riguardanti la famiglia. Le carenze relative alla procedura Dublino devono essere affrontate in tutti i loro aspetti, tra cui la mancanza di conformità tra le norme di registrazione e accoglienza nei luoghi di ingresso, il mancato ricorso a tutti i criteri che possono essere utilizzati per determinare il paese competente, e l'assenza di un meccanismo che possa organizzare la solidarietà all'interno dell'UE. Al fine di garantire risultati più sostenibili è importante applicare con maggiore attenzione anche gli altri criteri di competenza, oltre a quello del primo stato di ingresso, nonché le clausole di dipendenza e quelle discrezionali. In questo modo è possibile ridurre i movimenti secondari, in particolare quando sono coinvolti membri della famiglia.

La **procedura di avvertimento iniziale e disponibilità immediata** (*Early Warning and Preparedness mechanism*) può potenzialmente fornire uno strumento cruciale per assistere gli Stati nel loro bisogno di sostegno per affrontare le pressioni e le sfide urgenti o prevedibili. Gli Stati membri e gli altri organismi dovranno prestare la loro piena collaborazione all'EASO e alla Commissione per garantire la disponibilità di un quadro d'insieme accurato e aggiornato, e ove necessario dovranno essere adottate misure adeguate per assicurare che gli Stati siano in grado di adempiere ai loro obblighi derivanti dall'*acquis* comunitario. La valutazione di Dublino prevista per il 2015 sarà l'occasione per rivedere o rafforzare il sistema laddove risultasse necessario sulla base dell'esperienza tratta dall'applicazione di Dublino fino a quel momento.

La rifusione della Direttiva sulle condizioni di accoglienza rafforza il principio della **libera circolazione** dei richiedenti asilo, prevedendo la possibilità di ricorrere al trattenimento solo quando necessario sulla base di una valutazione individuale, e solo nel caso in cui non possano essere applicate efficacemente **misure alternative alla detenzione**¹ di natura meno coercitiva. Per mettere gli Stati

¹ Le Linee guida (aggiornate) dell'UNHCR sulla detenzione offrono agli Stati proposte concrete per sviluppare e utilizzare alternative alla detenzione: si veda UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, consultabile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

membri nelle condizioni di adempiere a tale obbligo, è importante favorire la condivisione delle esperienze realizzate e delle buone prassi in materia di tali misure alternative, così come dei requisiti necessari per garantire un controllo giudiziario efficace e il rispetto di condizioni adeguate laddove si faccia comunque ricorso a misure di detenzione.

Per alcuni Stati membri, continua a rappresentare una sfida aperta riuscire a garantire adeguate condizioni di **accoglienza** e ad evitare il ricorso alla detenzione, tranne laddove necessario e inevitabile. Vanno perseguiti sistemi di accoglienza più solidi e sostenibili, anche attraverso un uso più efficace dei fondi comunitari, ma in combinazione con un adeguato investimento di fondi e la manifestazione del giusto impegno a livello nazionale. Si incoraggia la condivisione di informazioni ed delle esperienze alternative alla detenzione. Vanno inoltre ulteriormente esplorati approcci collaborativi alla ripartizione della capacità di accoglienza e alla condivisione delle competenze.

*Rifugiati,
titolari di
protezione
sussidiaria di
alter forme di
status*

Per giungere a uno **status di asilo uniforme** e a uno **status di protezione sussidiaria uniforme** in tutti gli Stati membri dell'Unione, attraverso l'applicazione coerente e armonizzata degli strumenti del CEAS, è necessaria una maggiore coerenza negli status e nei livelli di diritti riconosciuti alle persone bisognose di protezione internazionale in tutta l'UE.

A seguito della **valutazione** delle misure e dei progressi realizzati nell'attuazione del CEAS, e dei relativi strumenti, tra cui la Direttiva sulla residenza di lungo termine rifiuta, va dedicata la giusta attenzione ai prossimi passaggi necessari per raggiungere gli obiettivi stabiliti dai Trattati per la definizione di procedure comuni e di status di asilo e protezione sussidiaria uniformi.

Uno degli obiettivi del CEAS va individuato nella condivisione di un meccanismo per il trasferimento delle responsabilità in materia di protezione, considerando le possibilità di creare un quadro che consenta di trasferire la protezione dei beneficiari di protezione internazionale qualora esercitino i loro diritti di residenza acquisiti ai sensi del diritto comunitario, in linea con l'art. 78 (a) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Inoltre, questa misura potrebbe contribuire ad alleviare le pressioni percepite in modo particolare da alcuni Stati membri a seguito della concessione della protezione a un numero significativo di richiedenti, garantendo ai beneficiari di protezione internazionale la possibilità di prendere la residenza in altri Stati membri, con riserva del rispetto delle condizioni pertinenti, e nel rispetto del principio di *non-refoulement*.

L'UNHCR riconosce che un sistema di asilo funzionante richiede che le persone che non hanno bisogno di protezione internazionale vengano fatte rapidamente ritornare nei loro paesi d'origine in condizioni di sicurezza e dignità e in conformità con la legge, una volta che le loro richieste siano state respinte dopo un processo equo. Il rimpatrio volontario rappresenta generalmente l'opzione più lineare ed

efficace in termini di costi, ma in alcuni casi può risultare necessario anche il rimpatrio non volontario, al fine di garantire che il sistema di asilo funzioni efficacemente con un intenso sostegno pubblico. Per le persone che non possono essere rimpatriate, non è auspicabile per le comunità di accoglienza, così come per i soggetti interessati, soprattutto nel caso dei minori, il ricorso a soluzioni come la detenzione a lungo termine o una prolungata permanenza sul territorio senza il rispetto dei diritti fondamentali o senza alcuna decisione sullo status.

Dati completi e precisi per sostenere le politiche e le pratiche

È necessario che gli Stati membri raccolgano informazioni ed elaborino analisi - quantitative e qualitative - precise, comparabili e aggiornate sulla situazione dell'asilo e sulle tendenze ad esso correlate, per consentire l'adozione di politiche e misure adeguate ed efficaci. Il mandato dell'EASO di raccogliere informazioni si rivela in questo senso molto importante per fornire agli Stati membri e all'UE un quadro aggiornato e chiaro, nel contesto della procedura di *Early Warning*, ma anche su base continuativa, utilizzando anche altri strumenti informativi. Gli organi competenti ed esperti, tra cui l'UE, e soggetti nazionali ed esterni all'UE, possono a loro volta contribuire a migliorare attraverso regolari attività di monitoraggio la raccolta di informazioni e i processi di analisi a livello di UE.

In molti Stati membri la **valutazione della credibilità** è un aspetto cruciale delle prassi in materia di asilo, poiché determina gli esiti delle richieste di protezione in una elevata percentuale di casi. Nell'affrontare questa importante sfida gli Stati membri possono trarre vantaggio da ulteriori ricerche, scambi di buone prassi e dallo sviluppo di strumenti specifici. L'analisi elaborata dall'UNHCR e presentata nel rapporto "*Beyond Proof*",² realizzato a seguito di un progetto finanziato dall'UE in collaborazione con gli Stati membri, può fornire un prezioso punto di partenza per promuovere l'effettiva attuazione delle norme pertinenti in tema di credibilità presenti nelle Direttive sulle procedure d'asilo e sulle qualifiche.

Il dialogo e la cooperazione tra le amministrazioni (competenti per l'esame delle domande in primo grado) e i **tribunali** nei singoli Stati membri e tra gli stessi Stati possono contribuire a incrementare la conoscenza e favorire la comprensione delle sfide pratiche su entrambi i livelli. Dal momento che i tribunali svolgono un ruolo fondamentale nell'interpretazione delle disposizioni di legge e nella valutazione delle istanze che hanno avuto esito negativo, il loro coinvolgimento nella cooperazione pratica e in altre iniziative pertinenti deve essere incoraggiato per garantire che il diritto a un ricorso effettivo sia veramente rispettato.

² UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, maggio 2013, consultabile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.

2. Accesso al territorio e procedure d'asilo nell'Unione; una gestione dei confini e delle migrazioni attenta alla protezione

Se da un lato le recenti modifiche degli strumenti dell'UE hanno rafforzato i diritti di **accesso** per le persone in cerca di protezione sia alle frontiere che all'interno degli Stati membri, d'altro lato la questione dell'accesso continua a rimanere nei fatti un aspetto problematico. La pratica di costruire recinzioni e barriere come deterrente e come modalità di respingimento alla frontiera continua a destare grave preoccupazione. È necessario concentrarsi su come garantire efficacemente l'accesso alle procedure per chiedere protezione, in linea con gli obblighi internazionali ed europei. Questo obiettivo va perseguito nelle sedi opportune e con gli organi competenti, tra cui Frontex. Per raggiungere questo scopo è inoltre fondamentale che vi sia coerenza tra gli obiettivi dell'Unione in materia di **migrazione e gestione delle frontiere**, da un lato, e il rispetto del **diritto di asilo** e di **altri diritti fondamentali**, dall'altro.

È necessario mostrare la dovuta cautela per quanto riguarda gli accordi di riammissione con quei paesi situati alle frontiere esterne dell'UE che non possono essere considerati come paesi sicuri oppure che hanno esaurito la loro capacità recettiva e non sono in grado di accogliere altre persone. Anche se ufficialmente questi accordi non vanno applicati ai richiedenti asilo, l'impossibilità di avere accesso a interpreti e la mancanza di istruzioni chiare alle guardie di frontiera portano ad una situazione in cui le persone bisognose di protezione internazionale non sono messe nelle condizioni di poter chiedere asilo e sono rimandate in paesi extra UE come "migranti irregolari", indipendentemente dal loro bisogno di protezione internazionale.

Le persone che si muovono in modo irregolare verso l'Europa in condizioni pericolose - tra le quali non vi sono solo coloro che hanno bisogno di protezione, ma anche altre persone che migrano per motivi diversi - pongono sfide sempre più complesse agli Stati membri dell'UE, mettendo sotto pressione la capacità dei loro sistemi di accoglienza e di asilo. Vanno ulteriormente sviluppate delle **procedure accelerate** per l'**identificazione** di coloro che sono in cerca di protezione, potenzialmente attraverso il miglioramento dei sistemi di **identificazione** e di **rinvio**. Un ulteriore miglioramento di tali meccanismi potrebbe inoltre derivare dalla collaborazione tra gli Stati membri dell'UE, così come con le organizzazioni internazionali e non governative, sulla base di modelli e progetti che hanno avuto una buona riuscita portati avanti nel recente passato in alcuni Stati membri, in particolare il progetto *Praesidium* in Italia.

Anche la collaborazione con altri paesi, compresi i paesi di transito e di primo asilo, deve rappresentare un mezzo per rafforzare i principi della protezione alle frontiere dell'UE e al di là di esse. Il lavoro svolto dalla *Task Force* sul Mediterraneo, e la successiva Comunicazione³ della Commissione, riconoscono l'importanza di

³ COM(2013)869 finale, 4.12.13, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-isnew/news/news/docs/20131204_communication_on_the_work_of_the_task_force_mediterranean_en.pdf

lavorare in partenariato con i paesi della più ampia regione europea. Un maggiore impegno volto a sviluppare approcci regionali, anche con i paesi del Nord Africa, potrebbe fornire una preziosa opportunità per lo sviluppo di risposte più soddisfacenti a quel fenomeno estremamente complesso rappresentato dai movimenti verso l'Europa, con una particolare attenzione nel garantire l'accesso al territorio e a procedure di asilo eque ed efficaci per coloro che possono aver bisogno di protezione internazionale.

3. Permettere ai rifugiati di dare il loro contributo: realizzare il loro massimo potenziale

L'**integrazione** effettiva, anche attraverso misure esplicitamente dedicate alle persone che beneficiano della protezione internazionale, può contribuire a garantire che i nuovi arrivati diano un contributo maggiore alla loro società di accoglienza in tempi rapidi. Ciò può anche comportare un rafforzamento del sostegno pubblico verso le politiche e le pratiche in materia di asilo. Inoltre, gli Stati membri possono trarre vantaggio dalle competenze e dall'esperienza di coloro che possiedono un permesso di soggiorno per motivi di protezione, anche nel caso in cui vi siano richieste in settori specifici del mercato del lavoro; ciò può anche facilitare le procedure per il riconoscimento dei percorsi formativi e dei titoli di studio.

Molte organizzazioni della società civile hanno esperienze e competenze molto vaste, che possono essere portate a sostegno degli Stati. Il processo di integrazione può essere facilitato anche dai rifugiati e dagli ex rifugiati che possono a loro volta fornire spunti e supporto ai nuovi arrivati, e che meritano pertanto di avere un ruolo in questo e in altri processi. È inoltre necessario prendere in considerazione la possibilità di ampliare quanto previsto dall'*European Asylum Migration Integration Fund* (AMIF) in modo da soddisfare le esigenze prioritarie individuate dalle ONG, dalle autorità locali e dai rifugiati che spesso hanno una diversa percezione di quali dovrebbero essere le priorità. Pur riconoscendo che la Commissione ha compiuto dei progressi attraverso la consultazione delle ONG, le modalità di distribuzione dei finanziamenti non consentono alle stesse di beneficiare direttamente dei fondi della Commissione.

4. Più solidarietà in azione, all'interno e al di là

dell'Unione

Solidarietà all'interno dell'UE

I Trattati prevedono che la politica comune dell'Unione in materia di asilo si debba basare sulla "solidarietà tra gli Stati membri" (art. 67 (3) TFUE). Le misure sviluppate fino a questo momento compongono una "**cassetta degli attrezzi**", contenente elementi che possono avere un grande potenziale per assicurare alla solidarietà in azione una maggiore efficacia.

Sulla base delle discussioni tra gli Stati membri e di uno studio effettuato su richiesta della Commissione nel 2013, è previsto lo svolgimento di un progetto pilota concernente modalità di **supporto all'esame delle domande d'asilo**. L'UNHCR accoglie con favore le proposte che invitano a dedicare il progetto pilota alle persone **soccorse in mare in acque internazionali** che presentano domanda di asilo, una categoria particolarmente vulnerabile per la quale in passato sono sorti problemi in merito all'attribuzione della competenza per l'esame delle domande. Come ha sottolineato la *Task Force* sul Mediterraneo, i tragici incidenti avvenuti recentemente in mare hanno messo in evidenza l'urgente necessità di sviluppare approcci più efficaci e proattivi per garantire l'accesso alla protezione in condizioni di sicurezza, e il progetto pilota concernente modalità di supporto all'esame delle domande d'asilo potrebbe in questo senso rappresentare un punto di partenza.

In determinate condizioni mirate e strategiche il **trasferimento volontario** di persone bisognose di protezione può aiutare alcuni Stati membri che hanno una limitata capacità di accoglienza. Gli Stati membri che beneficiano di tale sostegno devono essere incoraggiati a rafforzare ulteriormente i loro sistemi di integrazione, dimostrando il loro impegno ad adempiere gli obblighi nei confronti di chi rimarrà nel loro territorio, così come quelli verso i loro partner europei.

Solidarietà con i paesi terzi

Al di fuori dell'UE è fondamentale proseguire nell'impegno volto a consolidare le capacità e le istituzioni nel campo dell'asilo. L'UE e gli Stati membri sono fortemente incoraggiati a continuare ad impegnarsi con gli Stati geograficamente più prossimi, e con quelli più lontani, oltre che a promuovere la protezione internazionale e il rispetto dei diritti fondamentali, insieme alla gestione dei confini e dell'immigrazione, benché ciò possa in molti casi rivelarsi difficile. I Programmi di Protezione Regionale (PPR) o di Sviluppo Regionale e i Programmi di Protezione possono far parte di questo scenario.

È essenziale che vi sia **un rafforzamento della cooperazione umanitaria e allo sviluppo, così come un maggiore consolidamento delle capacità**. Se si riconosce il fatto che l'80% dei rifugiati nel mondo sono ospitati in paesi in via di sviluppo, che sono spesso meno attrezzati per offrire loro accoglienza, l'UE ha il potenziale e la responsabilità di continuare a sostenere i paesi ospitanti nelle regioni d'origine dei rifugiati. Gli organismi che afferiscono al settore della

Giustizia e degli Affari Interni possono intensificare i loro sforzi per lavorare in stretto coordinamento con i soggetti attivi nel campo dello sviluppo e degli aiuti umanitari in modo da ottenere il massimo impatto possibile dai loro investimenti.

Un **incremento dei progetti di reinsediamento all'interno dell'UE**, che contempli un aumento del numero dei posti per il reinsediamento dei rifugiati in un più ampio numero di Stati membri, potrebbe rafforzare l'impatto strategico del reinsediamento in Europa. La società civile, tra cui molte organizzazioni a livello nazionale che sono pronte a sostenere gli Stati membri in questo impegno, ha proposto l'obiettivo di 20.000 rifugiati che possano essere reinsediati in Europa entro il 2020. Queste organizzazioni possono offrire contributi concreti per l'accoglienza e l'integrazione, rafforzando la sostenibilità e il potenziale sostegno da parte del settore pubblico. Per il prossimo futuro si potrebbe prevedere un maggiore coinvolgimento dell'UE, per esempio con un'individuazione delle priorità coordinata dall'EASO.

Va analizzata con ulteriore attenzione la possibilità di prevedere **visti umanitari o "procedure di ingresso protetto"**, prendendo in considerazione le modalità utilizzate in passato da alcuni Stati membri. Andrebbe riconsiderato il loro valore potenziale, oltre che la loro fattibilità, dal momento che può rappresentare un possibile mezzo per garantire che le persone a rischio vengano identificate al di fuori dell'UE, e che vengano loro concessi visti da parte degli Stati membri su base volontaria, così da facilitare il loro viaggio verso la sicurezza in Europa.

Si può prevedere che **i rifugiati siano messi nelle condizioni di migrare legalmente negli Stati membri dell'UE**, con garanzie in termini di protezione; tali opportunità possono collocarsi nel quadro di altre misure di migrazione legale, come quelle – tra le altre – volte a rispondere ai bisogni del mercato del lavoro. Tali misure potrebbero consentire alle persone che sono state riconosciute come rifugiati in un paese, ma che sono attualmente in grado di trasferirsi legalmente in un altro, di fare richiesta di ingresso in Europa come lavoratori qualificati o all'interno di altre categorie. Ciò potrebbe aiutare la persona in questione a realizzare il proprio potenziale, e allo stesso tempo aiutare i paesi europei che cercano di reclutare migranti idonei, che siano in linea con le loro esigenze. In termini molto concreti, un miglioramento dei canali di **migrazione legale** e degli schemi di mobilità possono anche rappresentare potenzialmente un alleggerimento della pressione sui processi di asilo, offrendo alternative ad almeno alcune delle persone che si spostano dal paese di primo asilo verso l'Europa per ragioni diverse dalla necessità di protezione. Vanno anche maggiormente sviluppate modalità di informazione accessibili e accurate sulle condizioni che troverà chi arriva in Europa e sui pericoli derivanti da un viaggio irregolare attraverso le frontiere, anche in prosecuzione di progetti - attuali e passati - finanziati dall'UE insieme con i paesi terzi.

Tra le attuali priorità va considerata l'individuazione di ulteriori misure volte ad **affrontare le cause profonde delle migrazioni forzate e di altre forme di migrazione**, oltre che a ridurre i fattori "push" – ad esempio lavorando con i paesi terzi per promuovere la risoluzione dei conflitti e rafforzare il rispetto dei diritti fondamentali.

5. In caso di emergenze che comportano conseguenze per l'Europa, risposte europee più rapide, coerenti e flessibili rispetto ai bisogni di protezione

Abbiamo assistito negli ultimi anni a **imponenti crisi** che hanno provocato migrazioni forzate e un numero significativo di nuovi arrivi in Europa o nei paesi limitrofi, tra cui molte persone bisognose di protezione internazionale. La crisi più devastante è rappresentata dal conflitto in **Siria**, che ha costretto milioni di persone a fuggire a causa di indicibili violenze e persecuzioni.

Negli ultimi anni gli Stati membri sono stati chiamati in vari momenti a prendere in considerazione o intraprendere dei **piani di emergenza** per prepararsi a possibili arrivi significativi alle frontiere o nel territorio, anche di persone in cerca di asilo. Gli Stati membri hanno bisogno di preparazione e di sistemi che permettano, tra le altre cose, di attivare immediatamente il sostegno della Commissione e dell'EASO in caso di bisogno, per garantire che le norme e gli obblighi di legge vengano rispettati anche nel contesto di un aumento degli arrivi.

È necessario trovare il modo per garantire che, laddove si riveli opportuno, sia possibile utilizzare efficacemente gli strumenti pratici e giuridici disponibili - compresa la Direttiva sulla protezione temporanea. Potrebbero anche rendersi necessari nuovi strumenti per consentire all'Europa di rispondere in modo rapido e completo alle crisi – già in atto o solamente minacciate - che comportano migrazioni forzate. Tali risposte devono basarsi sulle lezioni apprese dalle esperienze degli ultimi anni.

6. Ricongiungimento familiare

Il **rispetto della vita familiare** è un principio fondamentale del diritto europeo in materia di diritti fondamentali, che si riflette in alcune parti cruciali dell'*acquis* comunitario. L'unità della famiglia rappresenta anche una delle priorità principali per molti rifugiati e il loro processo di integrazione risulterebbe notevolmente facilitato dal ricongiungimento con i parenti stretti, la cui presenza può contribuire a far ripartire positivamente le loro vite.

Il fatto di riunire le famiglie può anche rappresentare uno **strumento di protezione**. Gli Stati possono salvare vite umane attraverso **forme facilitate di ricongiungimento familiare** tra rifugiati presenti in Europa e familiari che sono stati a loro volta costretti a fuggire. L'UNHCR ha esplicitamente promosso questo approccio nel contesto dell'emergenza siriana, a causa della quale innumerevoli famiglie sono state separate. La predisposizione di sistemi avanzati di ricongiungimento familiare all'interno dell'UE potrebbe anche rappresentare un segnale di condivisione delle responsabilità verso i paesi della regione di provenienza dei rifugiati; tali sistemi potrebbero prevedere il reinsediamento o

ingressi umanitari basati sul criterio dei legami familiari.

L'incremento delle possibilità di ricongiungimento familiare potrebbe anche eliminare quello che a oggi rappresenta per molti cittadini di paesi terzi un potente incentivo ad attuare movimenti secondari all'interno dell'UE. Molte persone si spostano da uno Stato membro all'altro per ricongiungersi ai propri familiari. La corretta applicazione dei criteri familiari e discrezionali previsti dal Regolamento di Dublino, così come in generale approcci più flessibili al ricongiungimento familiare, potrebbero risolvere il problema a beneficio di individui e Stati, riducendo i costi e le procedure inutili, e rafforzando il potenziale di integrazione.

**7.
Individuare
ed
affrontare
bisogni
specifici**

I minori provenienti da paesi terzi presenti nell'UE beneficiano delle forme di protezione previste dalla legge e dalle politiche dell'UE, ma anche dalle disposizioni internazionali previste dalla Convenzione sui diritti del fanciullo e la Convenzione sui rifugiati del 1951. Le leggi e le politiche dell'UE in materia di protezione dei minori (tra cui il Piano d'azione 2010 sui minori non accompagnati) riconoscono che l'interesse superiore del bambino deve essere una considerazione preminente. È necessaria una più efficace attuazione del principio del superiore interesse, sia per i bambini che vivono con le loro famiglie o con altri adulti che se ne prendono cura, sia per i minori non accompagnati o separati dalle persone che per legge o consuetudine ne hanno la diretta responsabilità. Il lavoro che si sta svolgendo sotto gli auspici dell'EASO su questioni chiave, come l'accertamento dell'età e il rintracciamento della famiglia, possono aiutare gli Stati ad affrontare questi aspetti cruciali della procedura. Tra tutti i diversi settori politici, quello che riguarda la protezione dei minori e il rispetto dei loro interessi dovrebbe essere rafforzato in via prioritaria.

Negli strumenti rifusi sono state adottate nuove misure in materia di **identificazione** e disposizioni per le persone che hanno esigenze o vulnerabilità specifiche. Gli Stati hanno compiuto passi avanti in questo senso, riconoscendo allo stesso tempo l'esistenza di aspetti problematici, tra cui l'aumento dei costi, le tempistiche e il rischio che persone senza tali esigenze possano in alcuni casi invocare tali disposizioni. Mentre in alcuni Stati membri le procedure già esistenti possono fornire effettive opportunità per identificare queste persone, in altri potrebbero rendersi necessarie procedure dedicate.

Il potenziamento delle conoscenze e delle competenze può contribuire a un'attuazione più efficace e snella di queste disposizioni, a beneficio di coloro che ne hanno bisogno. Per aiutare gli Stati membri, nonché le persone interessate, possono rivelarsi utili attività di formazione e orientamento sull'identificazione e il trattamento delle persone che hanno subito **torture o traumi**, vittime di **violenze sessuali e di genere**, o vittime della tratta che possono avere bisogno di protezione.

8. Protezione per le vittime della tratta di esseri umani Le **vittime della tratta di esseri umani** possono avere necessità di protezione internazionale come **rifugiati**, o persone a rischio di danni gravi che necessitano di **protezione sussidiaria**. Ciò richiede che, laddove necessario, gli organismi preposti all'applicazione della legge penale abbiano le conoscenze necessarie per identificare e orientare le vittime della tratta verso le autorità competenti in materia di asilo. Si richiede anche che tali autorità siano consapevoli dei rischi specifici che le vittime della tratta possono trovarsi ad affrontare, e che li analizzino alla luce dei criteri di protezione in materia di asilo. Un approccio alle vittime della tratta basato sui diritti fondamentali potrebbe aiutare ad affrontare la frammentazione dei loro diritti attraverso diversi ambiti politici.

9. Apolidia L'**apolidia** costituisce una priorità per l'UE e gli Stati membri, non solo perché un numero sempre più elevato di Stati membri ha aderito alla Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi e alla Convenzione del 1961 sulla riduzione dei casi di apolidia, ma anche in virtù dell'impegno dell'UE nell'affrontare le questioni relative ai diritti fondamentali. Nel settembre 2012 l'UE si è impegnata affinché gli Stati membri che non l'avevano ancora fatto aderissero alla Convenzione del 1954, e prendessero in considerazione l'adesione alla Convenzione del 1961. L'*acquis* comunitario riconosce, in una certa misura, la necessità di una protezione giuridica per le persone apolidi, ricomprendendole nella definizione di cittadini di paesi terzi che possono beneficiare della protezione sussidiaria ai sensi della Direttiva qualifiche. Questi punti di partenza potrebbero e dovrebbero essere ulteriormente sviluppati attraverso misure aggiuntive volte a rafforzare la protezione delle persone apolidi che ricadono al di fuori del campo di applicazione della Direttiva qualifiche; a promuovere riforme legislative finalizzate alla prevenzione dell'apolidia (in particolare tra i minori); e a ridurre l'apolidia attraverso un'acquisizione facilitata della cittadinanza per gli apolidi presenti negli Stati membri, con l'obiettivo finale di eliminare la condizione di apolide in Europa entro il 2020. In numerosi Stati membri sono state adottate specifiche procedure per l'identificazione e il riconoscimento degli apolidi, procedure che potrebbero fornire esempi positivi per gli altri.

Il **trattamento comune delle domande di asilo nell'UE** rappresenta un concetto da sviluppare ulteriormente per rafforzare in futuro la ripartizione delle responsabilità. Una simile possibilità, già esaminata in uno studio del 2013 della Comunità Europea sulla fattibilità e le implicazioni di un tale trattamento comune - studio che ha individuato quattro modelli possibili -, potrebbe contribuire in alcune circostanze a rendere più efficace la condivisione delle responsabilità, a incrementare la fiducia reciproca e a portare le procedure di asilo nell'UE a risultati più coerenti.

Vanno altresì prese in considerazione delle modalità per rafforzare la protezione delle **persone apolide** e per prevenire e ridurre in futuro l'apolidia, nel diritto e nella pratica, attraverso misure a livello europeo e una maggiore cooperazione tra gli Stati. Molto potrebbe essere perseguito attraverso le competenze giuridiche già esistenti in seno all'UE, e ancora di più se quella sfera di competenza dovesse essere ampliata nel futuro a lungo termine.

Una possibile adesione futura da parte dell'UE alla **Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati** e alla Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolide potrebbe rafforzare il suo ruolo di attore di primo piano nel sistema di protezione internazionale e la sua leadership globale nel campo dei diritti fondamentali.