

# UNA MIGLIORE PROTEZIONE PER I RIFUGIATI NELL'UNIONE EUROPEA E NEL MONDO



Le proposte dell'UNHCR per ristabilire la fiducia attraverso una migliore gestione, collaborazione e solidarietà

# INTRODUZIONE

*L'Unione Europea (UE) necessita di un approccio coraggioso, creativo e pragmatico per superare la frammentazione e gestire i movimenti dei rifugiati in modo efficace e in conformità con il diritto internazionale. Questo documento fornisce una visione di come ciò potrebbe essere realizzato sia all'interno dell'UE che a livello globale.*

Il 2015 è stato un anno eccezionale in Europa, durante il quale più di un milione di rifugiati e di migranti ha intrapreso rischiosi viaggi attraverso il Mar Mediterraneo in cerca di protezione. Nonostante vi fossero segnali della crescita del numero di arrivi, il livello raggiunto ha colto molti Paesi europei impreparati, con risultati caotici. La capacità di risposta degli Stati Membri e del Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS) è stata duramente messa alla prova. Alcuni Paesi, tra cui l'Austria, la Germania, la Grecia, l'Italia e la Svezia, sono stati maggiormente toccati rispetto ad altri. Gli Stati Membri dell'UE hanno inoltre risposto in maniera frammentata. Alcuni di questi hanno adottato misure per limitare l'accesso di rifugiati e migranti al loro territorio, scaricando la responsabilità sui Paesi vicini. Nonostante gli sforzi compiuti da molti Paesi per accogliere i rifugiati, la mancanza di una risposta comune dell'UE ha creato dilemmi di natura politica apparentemente irrisolvibili. Ciò ha comportato gravi difficoltà operative, esacerbando le già precarie condizioni in cui rifugiati e migranti giungono nell'UE.

A livello globale, negli ultimi due anni, il numero di persone costrette a lasciare le proprie case è continuato a crescere, anche in Paesi vicini all'Europa. Trovare delle soluzioni politiche ai conflitti che costringono le persone a fuggire dai propri Paesi rimane tuttora essenziale e l'Europa deve compiere maggiori sforzi in questa direzione. Inoltre, occorre prevedere forme di supporto per quei Paesi che ricevono il maggior numero di rifugiati, in modo da fornire loro sostegno nell'assicurare protezione, assistenza e soluzioni ai rifugiati. Alla luce di questa realtà, è importante investire nella stabilizzazione della situazione in questi Paesi. Allo stesso tempo, l'Europa deve essere pronta a continuare a ricevere i rifugiati sul proprio territorio, impegnandosi nella pianificazione delle emergenze e costruendo un sistema di asilo efficiente e meglio gestito. Ampliare le vie di accesso legale per i rifugiati significa garantire alternative efficaci e realistiche al traffico di esseri umani e ai movimenti irregolari verso l'Europa.

I leader mondiali hanno riconosciuto la necessità di un approccio umano, ponderato e globale per affrontare la realtà delle migrazioni forzate con la Dichiarazione di New York sui rifugiati e sui migranti adottata il 19 settembre 2016. È giunto quindi il momento per l'UE di lavorare a partire da questa Dichiarazione per rivitalizzare questo impegno non solo tra gli Stati Membri dell'UE, ma anche in collaborazione con i Paesi di origine, d'asilo e di transito. Un approccio pragmatico e basato su principi comuni per rispondere ai rifugiati e ai migranti è possibile e attuabile all'interno dell'UE. In questo documento l'UNHCR, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati, presenta una visione di come questo obiettivo può essere raggiunto, attraverso una politica europea d'asilo coerente, sia all'interno che al di fuori dell'UE. Le proposte presentate in questo documento possono facilitare lo sviluppo, nel lungo termine, di accordi coerenti per rispondere efficacemente ai movimenti migratori all'interno dell'UE. In Europa vi sono importanti precedenti di tale approccio creativo e lungimirante, come si evince dalle basi stesse della formazione dell'UE, fondata sul rispetto dei diritti fondamentali e sui principi di responsabilità, solidarietà e fiducia.



© UNHCR  
Dicembre 2016

Foto di copertina:  
© UNHCR /  
M. Henley,  
I. Pavicevic,  
R. Kostrzynski (2x),  
M. Foissat,  
H. Davies,  
A. Zavallis,  
G. Welters,  
J. Bävman,  
B. Loyseau



La versione originale di questo documento è in lingua inglese  
(consultabile al link: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>).  
In caso di divergenze fa fede la versione originale.

# L'UNHCR PROPONE:

## 1

### UNA UE CHE SI IMPEGNA

oltre i propri confini nella protezione, nell'assistenza e nella ricerca di soluzioni attraverso:

- ✓ Lo sviluppo di sistemi di asilo sostenibili
- ✓ Il supporto alle operazioni umanitarie a seconda delle esigenze
- ✓ L'adozione di un approccio all'assistenza orientato allo sviluppo
- ✓ L'ampliamento delle vie di ingresso sicure
- ✓ La messa in pratica di un approccio comune e regolato per la gestione dei flussi migratori

## 2

### UNA UE PREPARATA

a rispondere a possibili futuri arrivi consistenti attraverso:

- ✓ Valutazione e pianificazione
- ✓ Capacità di riserva per affrontare situazioni emergenziali a livello nazionale ed europeo
- ✓ Meccanismi di coordinamento

## 3

### UNA UE CHE PROTEGGE

attraverso una buona gestione del sistema comune di asilo, che assicuri l'accesso al proprio territorio e che comprenda:

- ✓ Un sistema di registrazione comune
- ✓ Priorità al ricongiungimento familiare
- ✓ Procedure accelerate e semplificate per la determinazione dello status di rifugiato
- ✓ Un meccanismo di distribuzione per gli Stati Membri dell'UE maggiormente sotto pressione
- ✓ Un approccio comune per i minori non accompagnati e separati
- ✓ Incentivi per rispettare le regole del nuovo sistema
- ✓ Un sistema di rimpatrio efficiente

## 4

### UNA UE CHE INTEGRA

i rifugiati all'interno delle sue comunità attraverso:

- ✓ Maggiori finanziamenti ai programmi di integrazione
- ✓ Servizi di integrazione pianificati e armonizzati
- ✓ Comunità accoglienti



# UNA UE IMPEGNATA OLTRE I PROPRI CONFINI

I Paesi che ospitano la maggior parte dei rifugiati hanno bisogno di un supporto sostanziale, sicuro e sostenibile per creare un contesto in cui i rifugiati possano vivere in sicurezza e ricostruire le loro vite. Le principali espressioni di questo supporto sono la solidarietà e la condivisione delle responsabilità. Questi principi sono in linea con il Trattato sull'Unione Europea<sup>1</sup> e sono alla base della Dichiarazione di New York adottata nel settembre 2016. Attraverso la Dichiarazione di New York,<sup>2</sup> gli Stati hanno concordato un quadro sulla Risposta Complessiva sui Rifugiati per affrontare gli arrivi su larga scala e sviluppare, nel 2018, un Global Compact per i rifugiati. Il quadro prevede un piano per rafforzare l'impegno a livello internazionale di un vasto numero di attori coinvolti nel supporto ai rifugiati. Le lezioni apprese attraverso la sua attuazione orienteranno lo sviluppo del Global Compact per i rifugiati. Per garantire il successo di questo quadro sarà essenziale che l'UE continui a garantire finanziamenti e supporto per l'attuazione di progetti pilota in relazione ai rifugiati in alcuni contesti specifici.

Questi sviluppi coincidono con il lancio di importanti politiche europee sulle migrazioni forzate e la gestione delle migrazioni nel loro complesso. La Comunicazione della Commissione Europea dell'aprile 2016 *Lives in Dignity: From aid-dependence to self-reliance (Vite dignitose: dalla dipendenza dagli aiuti all'autonomia)*<sup>3</sup> fa appello alla necessità di un approccio alle migrazioni forzate orientato allo sviluppo. Nel giugno 2016, i partenariati sulla migrazione conclusi con un primo gruppo di cinque Paesi africani (Etiopia, Mali, Niger, Nigeria e Senegal) e due del Medio Oriente (Giordania e Libano) hanno permesso di unire gli sforzi e i fondi della Commissione e degli Stati Membri dell'UE. Ciò migliorerà il coordinamento e l'efficacia e riflette, inoltre, le richieste fatte assieme ai partner africani durante il Summit europeo della Valletta del dicembre 2015. Questi nuovi approcci dimostrano la capacità dell'UE di aumentare il supporto fornito ai Paesi che si trovano sotto pressione per l'elevato numero di rifugiati presenti sul loro territorio e quelli con sistemi di asilo in via di sviluppo.

A partire da questi sviluppi positivi, l'UNHCR propone un approccio che dovrebbe rafforzare l'impegno dell'UE oltre i propri confini nella protezione, nell'assistenza e nella ricerca di soluzioni per i rifugiati attraverso:

- ✓ Lo sviluppo di sistemi di asilo sostenibili
- ✓ Il supporto alle operazioni umanitarie a seconda delle esigenze
- ✓ L'adozione di un approccio all'assistenza orientato allo sviluppo
- ✓ L'ampliamento delle vie di ingresso sicure
- ✓ La messa in pratica di un approccio comune e regolato per la gestione dei flussi migratori

<sup>1</sup> L'articolo 21 fa riferimento, ad esempio, ai principi di equità e solidarietà nonché al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale in quanto valori fondanti dell'UE. Inoltre impegna l'UE a cercare e sviluppare la collaborazione con i Paesi terzi che condividono questi stessi principi e valori. Si veda: <http://goo.gl/wo5jX>.

<sup>2</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Dichiarazione di New York sui rifugiati e i migranti*, consultabile al link: <http://goo.gl/0pFVA0>.

<sup>3</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance*, Brussels, 26 April 2016, COM(2016) 234 final, consultabile al link: <http://goo.gl/xgvusR>.

## 1.1 Sviluppare sistemi di asilo sostenibili

L'UE e i suoi Stati Membri dovrebbero supportare il rafforzamento dei sistemi di asilo nei:

- **Paesi che ospitano il maggior numero di rifugiati:** questo supporto costituirebbe un'espressione di solidarietà. Garantire che i richiedenti asilo possano avere accesso all'asilo e ad una protezione effettiva in questi Paesi permetterebbe di affrontare le cause alla base dei movimenti secondari. Rappresenterebbe, inoltre, un'alternativa alle proposte di esaminare le richieste di asilo al di fuori del territorio UE. Una volta che i sistemi d'asilo di questi Paesi saranno pienamente funzionanti, l'esame delle richieste di asilo da parte di tali Paesi al fine di fornire protezione negli Stati Membri dell'UE potrà essere considerato come una delle modalità di condivisione della responsabilità.
- **Paesi attraverso cui transitano i rifugiati:** quando le condizioni di sicurezza lo permettano, l'UE dovrebbe anche prevedere investimenti in sistemi d'asilo sostenibili in Paesi di transito come la Libia e l'Egitto. Lo scopo dei Programmi Regionali di Sviluppo e Protezione dell'UE andrebbe esteso sino ad includere il supporto multilaterale e bilaterale verso questi Paesi.
- **Paesi candidati all'Unione Europea:** l'impegno dell'UE nello sviluppo di sistemi d'asilo equi ed effettivi nei Paesi candidati all'UE dovrebbe prevedere l'integrazione, nella legislazione nazionale di questi Paesi, dell'*aquis* del sistema di asilo UE. Ciò contribuirebbe alla costruzione di sistemi di asilo funzionanti.

## 1.2 Fornire supporto alle operazioni umanitarie a seconda delle esigenze

L'UE e i suoi Stati Membri dovrebbero stanziare finanziamenti a livello globale basati sulla valutazione delle esigenze, in linea con i principi del "buon donatore umanitario"<sup>4</sup> e del *Grand Bargain*. Ciò comporterebbe finanziamenti **pianificati, flessibili e pluriennali** basati sul continuo impegno delle agenzie responsabili e, laddove possibile, in stretta consultazione con i Paesi ospitanti. L'UE dovrebbe dare l'esempio, stanziando un finanziamento di base, facilitando le assegnazioni ed eliminando complessi obblighi di rendicontazione. Gli strumenti di finanziamento dell'UE dovrebbero essere complementari tra loro e coordinati al fine di evitare lacune nelle forme di supporto.

## 1.3 Adottare un approccio all'assistenza orientato allo sviluppo

I Paesi in via di sviluppo accolgono l'86 per cento dei rifugiati a livello mondiale e le nazioni in assoluto meno sviluppate danno asilo a 4,2 milioni di rifugiati. Le crisi protratte e croniche stanno attualmente mettendo sotto pressione il sistema degli aiuti umanitari. Un nuovo approccio dovrebbe integrare i rifugiati nella pianificazione allo sviluppo e nell'erogazione di servizi nazionali da parte delle comunità ospitanti. Ciò permetterebbe ai rifugiati di progredire nel loro percorso di vita, di ridurre la loro dipendenza dagli aiuti<sup>5</sup> e di essere maggiormente preparati per soluzioni di lungo termine. Inoltre, dovrebbe prevenire la creazione di sistemi distinti per i rifugiati e i cittadini dei Paesi ospitanti, e promuovere una maggiore coesione sociale.

L'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile fornisce una piattaforma per garantire che i rifugiati e gli sfollati interni (IDPs) non vengano "lasciati indietro". All'interno del quadro delle politiche per le popolazioni sfollate presentato nell'aprile 2016 l'UE ha avuto, per quel che riguarda rifugiati, IDPs e comunità ospitanti, un approccio ambizioso e orientato allo sviluppo.<sup>6</sup> Anche la Dichiarazione di New York fornisce opportunità per incorporare il nesso tra assistenza umanitaria e sviluppo nelle risposte globali in materia di rifugiati.

<sup>4</sup> Per maggiori informazioni si veda: <https://goo.gl/DSWS9a>.

<sup>5</sup> L'80 per cento degli aiuti umanitari della Commissione Europea è destinato alle situazioni di sfollamento protratto.

<sup>6</sup> Per maggiori informazioni si veda: <http://goo.gl/e8vsv0>.

L'UE supporterebbe quest'approccio:

- **Affrontando gli impatti socio-economici** delle migrazioni forzate su larga scala e predisponendo lo sviluppo di interventi su misura per affrontarli.
- **Prevedendo modalità innovative di finanziamento**, come il Fondo Fiduciario per l'Emergenza per l'Africa e il Fondo per i Rifugiati in Turchia, che ampliano le opportunità in termini di mezzi di sostentamento e di istruzione.
- **Investendo in soluzioni** che riducano le ragioni per affrontare rischiosi movimenti secondari irregolari, ad esempio attraverso Programmi di Sviluppo e Protezione Regionale.
- **Fornendo sia aiuti umanitari che cooperazione allo sviluppo** con un focus sui rifugiati fin dall'insorgenza di una crisi.

## 1.4 Ampliare le vie di accesso sicure

Gli Stati si sono impegnati ad aumentare le possibilità di beneficiare di vie di accesso sicure,<sup>7</sup> riconoscendo che questo potrebbe ridurre le probabilità che le persone intraprendano viaggi rischiosi in cerca di protezione. La garanzia che numeri significativi di rifugiati possano avere accesso a queste vie di ingresso sicure dovrebbe aiutare a dividerne la responsabilità con i Paesi che ospitano il maggior numero di rifugiati. Maggiori opportunità dovrebbero essere stabilite in via prioritaria nei Paesi dove si stanno portando avanti Programmi di Sviluppo e Protezione Regionale, un Migration Compact o la Risposta Complessiva sui Rifugiati, così come in quei Paesi di primo asilo che si trovano sulle rotte verso l'Europa.

### 1.4.1 Procedure più efficaci per il ricongiungimento familiare

Il desiderio di ricongiungersi ai familiari più stretti è una delle ragioni principali per cui alcuni rifugiati desiderano raggiungere l'Europa. Il ricongiungimento familiare permette a molte donne e bambini di accedere alla protezione in Europa e ridurre i rischi di sfruttamento da parte dei trafficanti o della tratta di esseri umani nei Paesi di transito o di primo asilo. L'unità familiare è un diritto fondamentale.<sup>8</sup> Vi è un collegamento diretto tra il ricongiungimento familiare, la salute mentale e un'integrazione di successo nel Paese ospitante. Tuttavia, ostacoli pratici e legali al ricongiungimento familiare spesso comportano separazioni prolungate e costi procedurali significativi, che ne limitano le possibilità di successo. Di conseguenza, la necessità di ricongiungersi ai propri familiari costituisce uno dei fattori principali dei movimenti secondari irregolari. Ciò indica la necessità di procedure efficaci per il ricongiungimento familiare.

L'UE potrebbe rendere il diritto all'unità familiare una realtà attraverso:<sup>9</sup>

- l'ampliamento delle categorie che possono beneficiare del ricongiungimento familiare;
- la costituzione un fondo rotativo per facilitare il ricongiungimento familiare;
- l'adozione di moduli di richiesta e documenti di viaggio comuni;
- lo sviluppo di linee guida comuni per l'accertamento dei legami familiari;
- lo sviluppo di supporto amministrativo europeo comune nei Paesi al di fuori dell'UE;
- la previsione di visti umanitari ed esenzioni dal visto per le esigenze di ricongiungimento familiare;
- il coinvolgimento dell'Ufficio Europeo di Supporto all'Asilo (EASO)/l'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo (EUAA), le ONG e l'UNHCR al fine di fornire supporto attivo;

<sup>7</sup> Si veda Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Dichiarazione di New York sui rifugiati e i migranti*, al link: <http://goo.gl/214rD2>.

<sup>8</sup> Nazioni Unite, *Convenzione sui Diritti del Fanciullo*, entrata in vigore il 2 settembre 1990, in italiano al link: <http://goo.gl/UgAao1>.

<sup>9</sup> Si faccia inoltre riferimento a *Refugee Family Reunification - UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, consultabile al link: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.



- la facilitazione dell'accesso alle ambasciate e la fornitura di assistenza nella preparazione della necessaria documentazione;
- l'accesso dei beneficiari di protezione sussidiaria al ricongiungimento familiare alle stesse condizioni favorevoli previste per i rifugiati.

### 1.4.2 Programmi di reinsediamento

In linea con la Dichiarazione di New York, gli Stati Membri dell'UE **dovrebbero incrementare in modo significativo le loro quote di reinsediamento** per allinearsi maggiormente ai *Projected Global Resettlement Needs*<sup>10</sup> dell'UNHCR e rispondere all'appello dell'UNHCR per il reinsediamento o l'ammissione umanitaria del 10 per cento della popolazione siriana rifugiata. I dati Eurostat indicano che, tra il 2011 ed il 2015, 28.540 rifugiati sono stati reinsediati all'interno dell'UE, con una media di circa 5.700 persone all'anno.<sup>11</sup> L'UNHCR continuerà a supportare gli Stati Membri dell'UE nel definire e rispettare le quote di reinsediamento. Continuerà inoltre a lavorare con la Commissione per sviluppare un programma europeo di reinsediamento capace di rispondere alle esigenze globali.

### 1.4.3 Vie complementari di accesso alla protezione

Vie complementari di accesso alla protezione sono state istituite in poche nazioni europee, in particolare in risposta alla crisi dei rifugiati siriani. Lo sviluppo di queste vie di accesso è di fondamentale importanza. Il prossimo passo dovrà essere lo sviluppo di programmi sostenibili che rispondano ai bisogni di una variegata popolazione globale di rifugiati. Ciò aumenterà la credibilità degli appelli per un maggiore controllo dei movimenti di rifugiati e per una maggiore solidarietà con i Paesi terzi.

- La Commissione/l'EASO dovrebbero individuare modalità per **mettere in comune le risorse** degli Stati Membri dell'UE per garantire ai rifugiati forme complementari di ingresso.
- La Commissione dovrebbe portare avanti lo sviluppo di programmi di sponsorizzazione privata (*private sponsorship*) nell'UE in modo proattivo e in cooperazione con la società civile, anche dedicando un fondo a tale fine. Potrebbe, inoltre, prendere esempio da programmi che sono già stati sviluppati da alcuni Stati Membri dell'UE, così come in altre parti del mondo.<sup>12</sup>
- L'UE dovrebbe massimizzare i meccanismi per aumentare le opportunità di **formazione superiore e avanzata** per i rifugiati, come ad esempio l'Erasmus Mundus e la Direttiva sugli studenti e sui ricercatori.
- L'UE dovrebbe facilitare la **mobilità lavorativa** per i rifugiati qualificati che vivono al di fuori dell'UE, anche attraverso la revisione dello schema della Carta Blu UE.

L'UNHCR continuerà a fornire supporto tecnico e assistenza agli Stati Membri dell'UE per lo sviluppo e l'ampliamento delle vie di accesso sicure e per superare gli ostacoli pratici alla loro attuazione.

## 1.5 Mettere in pratica un approccio comune e regolato alla migrazione

L'UE potrebbe gradualmente sviluppare un approccio comune alla migrazione legale, sulla base degli attuali accordi di cooperazione e partenariato. La Dichiarazione di New York prevede un'apertura ad un ulteriore impegno in quest'area. Un approccio comune permetterebbe ad alcuni migranti, al di là delle categorie previste nella Dichiarazione della Valletta, di richiedere dall'estero permessi per lavoro e soggiorno. Schemi di gestione delle migrazioni che offrano ai migranti vie legali per l'Europa possono aiutare ad **assicurare l'uso appropriato e il funzionamento del sistema di asilo**, in modo che questo non diventi l'unica opzione. Questo permetterebbe di gestire più efficacemente i flussi misti di rifugiati e migranti.

<sup>10</sup> UNHCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017*, giugno 2016, consultabile al link: <http://goo.gl/2NMh3R>.

<sup>11</sup> Eurostat, *Resettled persons – annual data*, in: <http://goo.gl/qKVxXj>.

<sup>12</sup> Argentina, Australia, Canada, Germania, Irlanda, Nuova Zelanda e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord hanno programmi di sponsorizzazione privata.

# 2

## UNA UE PREPARATA A RISPONDERE A POSSIBILI FUTURI ALTI NUMERI DI ARRIVI

Sarà essenziale che gli Stati Membri dell'UE garantiscano una pianificazione coordinata dell'emergenza, per rispondere efficacemente a futuri alti numeri di arrivi. Il protrarsi dei conflitti e le carenze nell'assistenza ai rifugiati lasciano presupporre che le migrazioni forzate continueranno. È necessario che l'UE sia preparata all'eventualità di futuri arrivi di rifugiati. C'è, dunque, il bisogno di definire programmi di supporto regionali e nazionali su misura, che tengano conto della situazione specifica di ogni Paese, in linea con gli obiettivi generali. Il Meccanismo Europeo di Protezione Civile fornisce esempi di buone pratiche e di risorse che potrebbero essere integrate nei piani per la gestione di emergenze legate agli arrivi di rifugiati. Durante il 2016 l'UNHCR, insieme ai propri partner e ai Governi, ha sviluppato piani di emergenza e preparazione in relazione a diversi scenari che prevedono l'arrivo di numeri consistenti di richiedenti asilo e rifugiati nell'UE.

Un sistema di pianificazione dell'emergenza sviluppato dalla Commissione e dalle Agenzie dell'UE dovrebbe includere:

- ✓ Valutazione e pianificazione
- ✓ Capacità di riserva per affrontare situazioni emergenziali a livello nazionale ed europeo
- ✓ Meccanismi di coordinamento

### 2.1 Valutazione e pianificazione

La Commissione, le Agenzie dell'UE e gli Stati Membri dell'UE dovrebbero sviluppare un sistema (1) per la tempestiva identificazione ed analisi dei **primi segnali di allarme** e (2) per valutare la **capacità di risposta** degli Stati attraverso registrazione, controlli e accoglienza. Gli attuali piani nazionali di emergenza dovrebbero essere aggiornati e condivisi con i Paesi vicini. Le due principali Agenzie dell'UE si dovrebbero impegnare nella pianificazione delle emergenze e nella risposta alle stesse. Frontex è già incaricata di effettuare regolarmente valutazioni della capacità di risposta nonché di anticipare i movimenti verso l'UE. Una proposta è stata avanzata affinché l'ECAA – l'agenzia designata a subentrare all'EASO – effettui il rilevamento dei segnali di allarme e guidi la predisposizione dei piani di emergenza.

### 2.2 Capacità di riserva per affrontare situazioni di emergenza a livello nazionale ed europeo

I piani di emergenza richiedono tra l'altro lo sviluppo di una capacità di riserva per rispondere tempestivamente agli arrivi su larga scala di rifugiati e migranti. Questa dovrebbe essere supportata con lo sviluppo di un **pacchetto di servizi di assistenza** sempre disponibile, con le necessarie risorse umane e tecniche predisposte per tempo, e con **liste di esperti** pronti ad essere impiegati. Ciò dovrebbe assicurare, negli Stati Membri interessati da un'emergenza, la rapida messa in funzione dell'attrezzatura per la registrazione, di connessioni internet, nonché la presenza di





interpreti e personale per l'espletamento delle procedure. Il 15 marzo 2016 vi è stato un importante sviluppo in questa direzione con l'estensione del mandato della Direzione Generale per gli Aiuti Umanitari e la Protezione Civile (ECHO) della Commissione Europea.

## 2.3 Meccanismi di coordinamento

**Il miglioramento del coordinamento tra gli uffici centrali e quelli sul campo** è necessario per una migliore pianificazione dei piani di risposta e per un uso il più efficiente possibile delle molteplici fonti di finanziamento dell'UE. Il coordinamento, infatti, aiuta a prevenire la duplicazione degli interventi e ad assicurare la complementarità degli stessi. Questo è in particolare il caso della Grecia, dove i piani di preparazione e lo sviluppo delle capacità di accoglienza devono essere condotti in pieno coordinamento con il Governo.

**Un meccanismo di coordinamento affidabile e strutturato** dovrebbe essere sviluppato tra le Agenzie dell'UE competenti e l'UNHCR al fine di assicurare una migliore pianificazione e preparazione alla gestione delle emergenze. Un importante punto di partenza per l'eventuale preparazione di piani congiunti sarebbe la condivisione di analisi e informazioni. L'UNHCR offrirebbe la propria esperienza e capacità, maturata in particolare grazie agli sforzi compiuti recentemente per stabilire una propria presenza operativa all'interno dell'UE. Fornirebbe, inoltre, informazioni circa i motivi alla base dei movimenti globali di persone, nonché assistenza nello sviluppo di strumenti di analisi e pianificazione.

# 3

## UNA UE CHE PROTEGGE ATTRAVERSO UNA BUONA GESTIONE DEL SISTEMA COMUNE DI ASILO

Gli eventi dell'ultimo anno hanno evidenziato la necessità di una rivitalizzazione del sistema di asilo dell'UE. Questo sistema dovrebbe garantire l'accesso al territorio, la registrazione e un'adeguata accoglienza dei nuovi arrivati, oltre che distribuire la responsabilità per i richiedenti asilo tra gli Stati Membri dell'UE, assicurando inoltre che gli Stati abbiano tutti gli strumenti necessari per assolvere questo compito. Sulla base di alcuni elementi dell'attuale sistema europeo comune di asilo e delle proposte di riforma avanzate dalla Commissione,<sup>13</sup> l'UNHCR propone **un sistema semplificato che potrebbe anche potenzialmente ridurre i costi**.

Questo sistema garantirebbe il diritto di asilo, potenzierebbe i controlli di sicurezza e faciliterebbe una gestione efficiente dei flussi. Il sistema dovrebbe includere i seguenti elementi:

- ✓ Un sistema di registrazione comune
- ✓ Dare priorità al ricongiungimento familiare
- ✓ Procedure accelerate e semplificate per la determinazione dello status di rifugiato
- ✓ Un meccanismo di distribuzione per gli Stati Membri dell'UE maggiormente sotto pressione
- ✓ Un approccio comune per i minori non accompagnati e separati
- ✓ Incentivi per rispettare le regole del nuovo sistema
- ✓ Un sistema di rimpatrio efficiente

### 3.1 Un sistema di registrazione comune

Una procedura comune di registrazione assicura una gestione ordinata degli arrivi, l'accesso alla protezione, controlli di sicurezza e il ricongiungimento familiare. Gli Stati Membri dovrebbero registrare tutte le persone che arrivano irregolarmente nell'UE<sup>14</sup> all'interno di un **sistema comune UE di registrazione**. Al fine di migliorare la **gestione dei dati**, questo sistema dovrebbe essere sviluppato sulla base di EURODAC e altre banche dati UE rilevanti. Dovrebbe inoltre garantire **controlli di sicurezza** nei punti di ingresso e aumentare la capacità dei sistemi di dialogare tra loro

<sup>13</sup> Un confronto tra le proposte della Commissione e quelle dell'UNHCR è fornito nell'Allegato. Il quadro giuridico per le proposte dell'UNHCR è già in vigore. Il diritto europeo stabilisce che l'UE basi il suo sistema di asilo e le sue politiche migratorie sulla solidarietà tra gli Stati Membri e la giustizia nei confronti dei cittadini di paesi terzi, e che adotti strumenti legislativi, laddove si renda necessario, per raggiungere questi obiettivi (si vedano gli articoli 67(2) e 80 del TFUE). Gli Stati Membri dell'UE hanno la responsabilità collettiva di assicurare il diritto di asilo ai sensi dell'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali, in linea con la Convenzione relativa allo status di rifugiato del 1951 ed il pertinente diritto in materia di diritti umani.

<sup>14</sup> I riferimenti all'UE includono anche gli Stati Membri che attualmente partecipano ad EURODAC e ad altri accordi in materia di registrazione (Islanda, Lichtenstein, Norvegia e Svizzera). Gli accordi in materia di registrazione dovrebbero essere estesi anche ai paesi candidati all'UE, laddove vi siano tutte le necessarie garanzie.

**riducendo la duplicazione** di costosi sistemi.<sup>15</sup> Questo andrebbe a colmare le criticità dal punto di vista dei dati e della sicurezza laddove i singoli Stati registrano dati differenti o non registrano coloro che arrivano.

Il sistema di registrazione dovrebbe **interfacciarsi con il sistema di gestione delle domande di asilo** in ogni Stato Membro dell'UE per assicurare un accesso rapido alla procedura di asilo. Questo dovrebbe inoltre contribuire a ridurre il numero di persone che spariscono tra la fase di registrazione e quella dell'esame della domanda di asilo.<sup>16</sup>

A tal fine, **Centri pilota di registrazione ed esame delle domande** (*Registration and Processing Centres – RPC*) dovrebbero essere istituiti nei principali Paesi di ingresso con il supporto delle Agenzie dell'UE. Sulla base delle lezioni apprese con l'approccio “hotspot” dell'UE, gli RPC dovrebbero garantire:

- la registrazione;
- i controlli di sicurezza;
- l'individuazione di bisogni specifici;
- l'invio ai centri di accoglienza;
- l'orientamento e la fornitura di informazioni;
- l'indirizzamento alle procedure appropriate;
- un rapido processo decisionale.

Gli RPC dovrebbero essere gestiti dallo Stato Membro dell'UE interessato. Gli enti dello Stato Membro preposti alla registrazione e l'organo competente per il riconoscimento dell'asilo in prima istanza dovrebbero lavorare insieme nello stesso RPC. Nel lungo periodo, gli Stati potrebbero prendere in considerazione il graduale trasferimento di responsabilità per le operazioni dell'RPC dagli Stati Membri alle Agenzie UE. L'UNHCR potrebbe fornire consulenza nello sviluppo di questo sistema grazie alla sua lunga esperienza nelle operazioni sul campo.<sup>17</sup>

### **3.2 Ricongiungimento familiare prioritario**

Il ricongiungimento familiare dovrebbe essere facilitato subito dopo la fase di registrazione. Un sistema comune di registrazione allineato con l'esame delle domande di asilo assicura che le informazioni richieste per il ricongiungimento familiare all'interno dell'UE siano raccolte nella prima fase e in modo da poter essere condivise con gli altri Stati Membri dell'UE. Ciò dovrebbe permettere il superamento di alcuni degli ostacoli al ricongiungimento familiare ai sensi dell'attuale Regolamento Dublino.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Questo dovrebbe assicurare che i dati rilevanti, tra cui quelli biometrici, siano effettivamente registrati all'interno del database EURODAC da parte di tutti gli Stati Membri dell'UE. Alcuni aspetti della riforma dell'attuale database EURODAC, incluso l'ampliamento dei dati raccolti, potrebbero essere dei passi in questa direzione. Tuttavia, l'effettiva messa in opera di un sistema di registrazione comune in completa linea con le garanzie e gli standard applicabili, in particolare per coloro che hanno bisogno di protezione internazionale, richiede maggiori sforzi. Inoltre, un tale sistema sarebbe potenzialmente in grado di aumentare la capacità dei database nazionali ed europei di dialogare tra loro riducendo la duplicazione di questi costosi sistemi.

<sup>16</sup> In generale, a livello nazionale negli Stati Membri dell'UE, differenti autorità sono incaricate della registrazione e della valutazione delle richieste di protezione.

<sup>17</sup> Il manuale dell'UNHCR sulle “Procedure per la determinazione dello status di rifugiato sotto il mandato dell'UNHCR” stabilisce l'approccio comune che l'UNHCR utilizza per le operazioni di registrazione che effettua sul campo. È utilizzato un formato di registrazione standardizzato. Ciò permette una valutazione consapevole dei numeri e dei profili dei richiedenti asilo, compresa l'individuazione di persone con bisogni specifici e la determinazione della procedura verso la quale la persona deve essere orientata. Disponibile al link: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Si veda inoltre il Manuale di registrazione dell'UNHCR al link: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

<sup>18</sup> Inoltre, l'UNHCR propone una definizione più ampia dei legami familiari ai fini del ricongiungimento. Ai sensi dell'attuale Regolamento Dublino, i coniugi, i partner, e i minori non coniugati possono essere ricongiunti ai richiedenti adulti. Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati e separati, questi hanno diritto al ricongiungimento con parenti o altri adulti responsabili, zii e nonni (se legalmente residenti nel territorio di uno Stato Membro dell'UE). Sebbene l'attuale riforma del Regolamento Dublino preveda un'estensione di queste categorie al fine di includere cugini e legami familiari che si sono formati lungo il viaggio, l'UNHCR propone una definizione più ampia dei legami familiari, che include minori sposati che sono in condizioni di dipendenza, figli che abbiano raggiunto la maggiore età e genitori di un adulto (si veda lo studio dell'UNHCR di prossima pubblicazione sul Regolamento Dublino). L'attuale proposta di riforma della Commissione aggiungerebbe un ostacolo ulteriore, visto che il ricongiungimento familiare verrebbe preso in considerazione solo per i richiedenti asilo ritenuti “ammissibili” dopo la conclusione della procedura obbligatoria di ammissibilità.

## SCHEMA 1: Procedure proposte

### STEP 1: Registrazione

#### Identificazione e registrazione

- Identificazione;
- registrazione completa;
- controlli di sicurezza;
- valutazione delle vulnerabilità;
- fornitura di informazioni e assistenza legale;
- invio ai servizi di accoglienza.

Individuazione prioritaria e registrazione dei minori e di coloro che devono essere sottoposti ad accertamento dell'età\*

\* I minori non accompagnati o separati e coloro che devono essere sottoposti ad accertamento dell'età sono indirizzati verso una procedura accelerata (vedi Schema 3).

### STEP 2: Ricongiungimento familiare e trasferimenti

Il richiedente asilo ha **familiari** in uno Stato Membro?

SÌ

Il richiedente asilo è trasferito nello Stato Membro in cui sono presenti i suoi familiari

NO\*

\* I controlli di ammissibilità possono essere condotti nei Centri di Registrazione ed Esame delle domande a questo stadio della procedura, a condizione che siano rispettati i necessari criteri e garanzie. I richiedenti asilo identificati come vulnerabili non dovrebbero essere sottoposti alle procedure di ammissibilità.

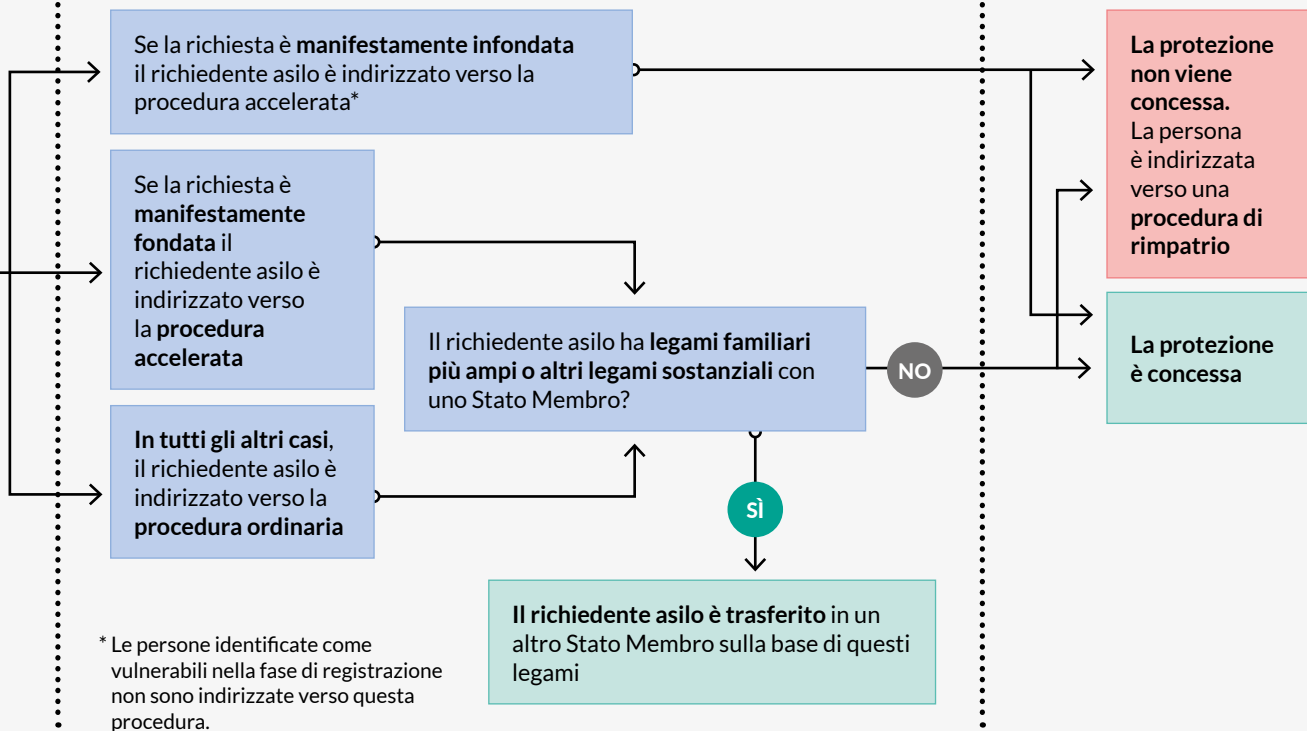
### 3.3 Procedure accelerate e semplificate per la determinazione dell'asilo

Procedure efficienti e semplificate per la determinazione dell'asilo possono aiutare a gestire i flussi misti di rifugiati e migranti. I richiedenti asilo le cui domande sono manifestamente fondate o infondate verrebbero indirizzati verso procedure accelerate.<sup>19</sup> Negli Stati Membri dell'UE che sono particolarmente sotto pressione, queste procedure sarebbero supportate dalle Agenzie dell'UE. Le procedure accelerate garantirebbero un **rapido accesso** alla protezione internazionale per coloro che ne hanno bisogno, e **faciliterebbe il rimpatrio** di coloro che non ne hanno bisogno. Gli altri casi sarebbero valutati secondo le procedure ordinarie d'asilo. Per le procedure accelerate si potrebbe prendere esempio dalle buone pratiche sviluppate a livello nazionale e dall'EASO. Queste prevederebbero un ruolo potenziato dell'EASO nel monitorare ed assicurare la qualità del processo decisionale. Le procedure accelerate aiuterebbero ad affrontare le attuali difficoltà causate da lunghi ritardi, procedure complesse e processi decisionali difficoltosi. L'UNHCR può attingere dalla propria esperienza operativa nell'esame delle domande d'asilo per supportare lo sviluppo di procedure accelerate che siano eque, efficienti e semplificate. Le procedure proposte, dalla registrazione fino alla decisione sulla domanda d'asilo, sono descritte nello Schema 1.

<sup>19</sup> L'UNHCR ritiene che i casi provenienti da Paesi terzi sicuri possano essere incanalati all'interno di procedure accelerate, purché siano previste garanzie procedurali, tra cui il fatto che al richiedente asilo siano fornite tutte le informazioni necessarie, in una lingua a lui comprensibile, che vi sia la possibilità di contestare in maniera effettiva la presunzione di sicurezza, che vi sia un colloquio personale e l'accesso all'assistenza legale e a rimedi effettivi con effetto sospensivo. Le persone che al momento della registrazione sono identificate come vulnerabili non dovrebbero essere indirizzate verso la procedura accelerata prevista per le richieste manifestamente infondate.

### STEP 3: Valutazione della domanda e ulteriori trasferimenti

### STEP 4: Decisione



**Nota:** Alcuni aspetti delle proposte della Commissione si incentrano sulla protezione al di fuori dell'UE. Tali proposte introducono la procedura di ammissibilità obbligatoria e l'uso del concetto di "Paese sicuro". Se da un lato queste procedure garantiscono accesso alla protezione in uno Stato terzo, dall'altro risultano spesso complesse. È necessario che vengano attuate nel contesto di maggiori sforzi di condivisione delle responsabilità e che le garanzie fondamentali siano rispettate. Richiederebbero informazioni aggiornate, indipendenti ed affidabili sulla situazione di un Paese definito "sicuro". Richiederebbero inoltre di verificare che, in caso di rimpatrio, vi sia l'effettivo accesso a forme di protezione. Anche se le procedure di ammissibilità possono essere utilizzate ad esempio dagli Stati interessati da maggiori arrivi, all'interno di un piano UE di supporto all'emergenza e con il rispetto delle dovute garanzie, esse non sono attualmente suscettibili di uso obbligatorio all'interno dell'UE.

## SCHEMA 2: Procedure quando uno Stato Membro dell'UE è sotto pressione

### STEP 1: Registrazione

#### Identificazione e registrazione

- Identificazione;
- registrazione completa;
- controlli di sicurezza;
- valutazione delle vulnerabilità;
- fornitura di informazioni e assistenza legale;
- invio ai servizi di accoglienza.

Individuazione prioritaria e registrazione dei minori e di coloro che devono essere sottoposti ad accertamento dell'età\*

\* I minori non accompagnati o separati e coloro che devono essere sottoposti ad accertamento dell'età sono indirizzati verso una procedura separata (vedi Schema 3).

### STEP 2: Ricongiungimento familiare e trasferimenti

Il richiedente asilo ha **familiari** in uno Stato Membro?

SÌ

Il richiedente asilo è **trasferito** nello Stato Membro in cui sono presenti i suoi familiari

NO\*

\* I controlli di ammissibilità possono essere condotti nei Centri di registrazione ed esame delle domande a questo stadio della procedura, a condizione che siano rispettati i necessari criteri e garanzie. I richiedenti asilo identificati come vulnerabili non dovrebbero essere sottoposti alle procedure di ammissibilità.

## 3.4 Un meccanismo di distribuzione per gli Stati Membri dell'UE maggiormente sotto pressione

Un meccanismo di distribuzione equo e funzionale dovrebbe gestire **arrivi sproporzionati** in uno Stato Membro dell'UE attraverso la condivisione della responsabilità. Ciò aiuterebbe a mantenere la fiducia tra gli Stati Membri dell'UE. Quando uno Stato Membro riceve più richiedenti asilo rispetto ad una determinata percentuale (o "quota di riferimento") ritenuta equa dagli Stati Membri,<sup>20</sup> verrebbe attivato un meccanismo finalizzato a distribuire i casi al di sopra della quota di riferimento verso gli altri Stati Membri.<sup>21</sup>

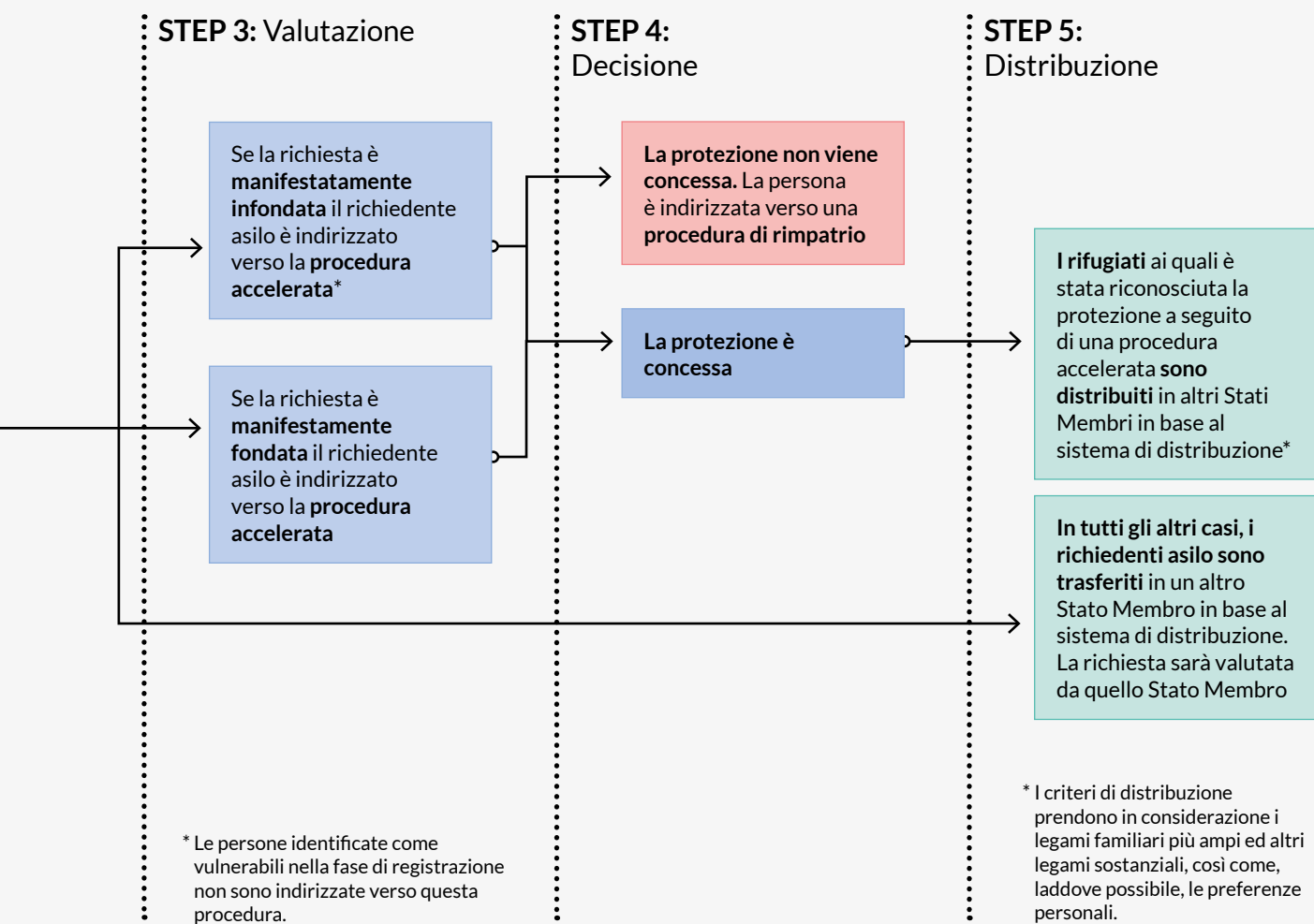
Questo meccanismo sarebbe simile a quello proposto recentemente dalla Commissione,<sup>22</sup> ma con alcune importanti modifiche:

<sup>20</sup> Ciò andrebbe stabilito attraverso precedenti accordi tra gli Stati Membri a livello dell'UE.

<sup>21</sup> Questo meccanismo sarebbe in linea con l'articolo 80 del TFUE, il quale prevede che le politiche dell'asilo e la loro attuazione siano governate dal principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità nell'UE, e che gli atti dell'UE all'interno di quest'area contengano misure volte, laddove necessario, a dare un'effettiva applicazione a questo principio. Questa distribuzione sarebbe attuata quando viene raggiunta la "quota di riferimento", anziché quando il sistema nazionale eccede il 150 per cento della quota di riferimento, come invece previsto nelle attuali proposte della Commissione.

<sup>22</sup> Commissione Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, COM(2016) 270 final, Bruxelles, maggio 2016, consultabile al link: <http://goo.gl/OltoVB>.





- Le **richieste manifestamente infondate**<sup>23</sup> non sarebbero trasferite verso un altro Stato Membro dell'UE<sup>24</sup> ma rientrerebbero nella procedura accelerata nel Paese di ingresso, che riceverebbe maggiore supporto da parte delle Agenzie dell'UE. Ciò eviterebbe di complicare le operazioni di rimpatrio per chi non ha bisogno di protezione internazionale.
- Le **richieste manifestamente fondate**<sup>25</sup> non sarebbero distribuite verso un altro Stato Membro dell'UE, ma sarebbero valutate nel Paese di ingresso secondo la procedura accelerata con un supporto maggiore delle Agenzie dell'UE.<sup>26</sup> Una volta riconosciuta la protezione internazionale, i beneficiari sarebbero distribuiti.<sup>27</sup>
- **Tutti gli altri casi** sarebbero distribuiti verso un altro Stato Membro dell'UE per la determinazione dell'asilo.

Le procedure proposte nel caso in cui uno Stato Membro dell'UE sia sotto particolare pressione sono descritte nello Schema 2.

<sup>23</sup> Sono da ritenersi casi manifestamente infondati le richieste di persone che chiaramente non presentano una valida richiesta di protezione internazionale sulla base dei criteri stabiliti, o quando tali richieste siano chiaramente fraudolente e strumentali o abusive.

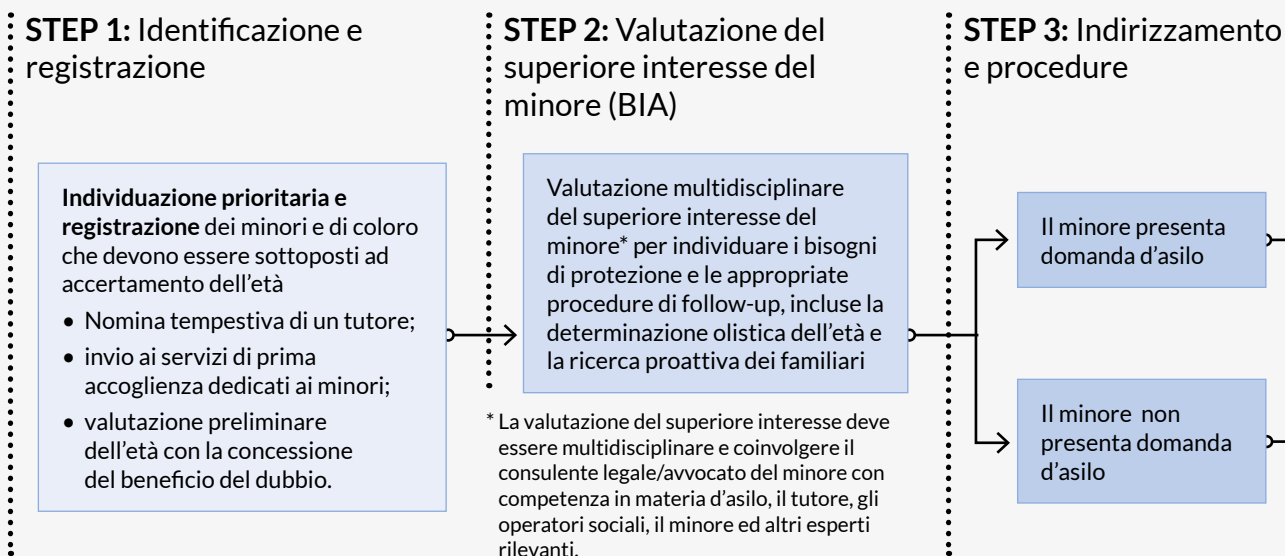
<sup>24</sup> Ciò si applicherà anche alle richieste presentate da richiedenti provenienti dai Paesi sicuri.

<sup>25</sup> Le richieste manifestamente fondate indicano che il richiedente chiaramente soddisfa i criteri per la protezione internazionale. Verosimilmente questi sono casi di richieste d'asilo presentate in relazione a profili specifici che sono identificati come portatori di un fondato timore di persecuzione o di danno grave a causa della situazione nel Paese di origine.

<sup>26</sup> Laddove il tempo medio per la determinazione di richieste manifestamente fondate ecceda i tre mesi, una disposizione di emergenza potrebbe includere la distribuzione di questi casi.

<sup>27</sup> In attesa di un accordo sul mutuo riconoscimento dello status di rifugiato tra gli Stati Membri dell'UE, i rifugiati potrebbero essere distribuiti ed essere oggetto di una decisione finale secondo la legge nazionale dello Stato Membro di destinazione.

### SCHEMA 3: Procedure per i minori non accompagnati o separati



### 3.5 Un approccio comune per i minori non accompagnati e separati

L'UNHCR, insieme ai suoi partner, ha redatto una specifica "Roadmap" per supportare gli Stati Membri dell'UE e le istituzioni nel mettere in pratica standard per la protezione dei minori non accompagnati e separati. Tale Roadmap prevede:

- una tempestiva identificazione e registrazione dei dati biometrici;
- la predisposizione di servizi di presa in carico improntati alla sicurezza e appropriati all'età del minore;
- la valutazione del superiore interesse del minore (BIA) per individuare i bisogni di protezione e follow-up;
- la nomina tempestiva di un tutore;
- un metodo comune per l'accertamento dell'età;
- la ricerca dei familiari;
- l'assistenza legale;
- sistemi per la gestione dei casi.

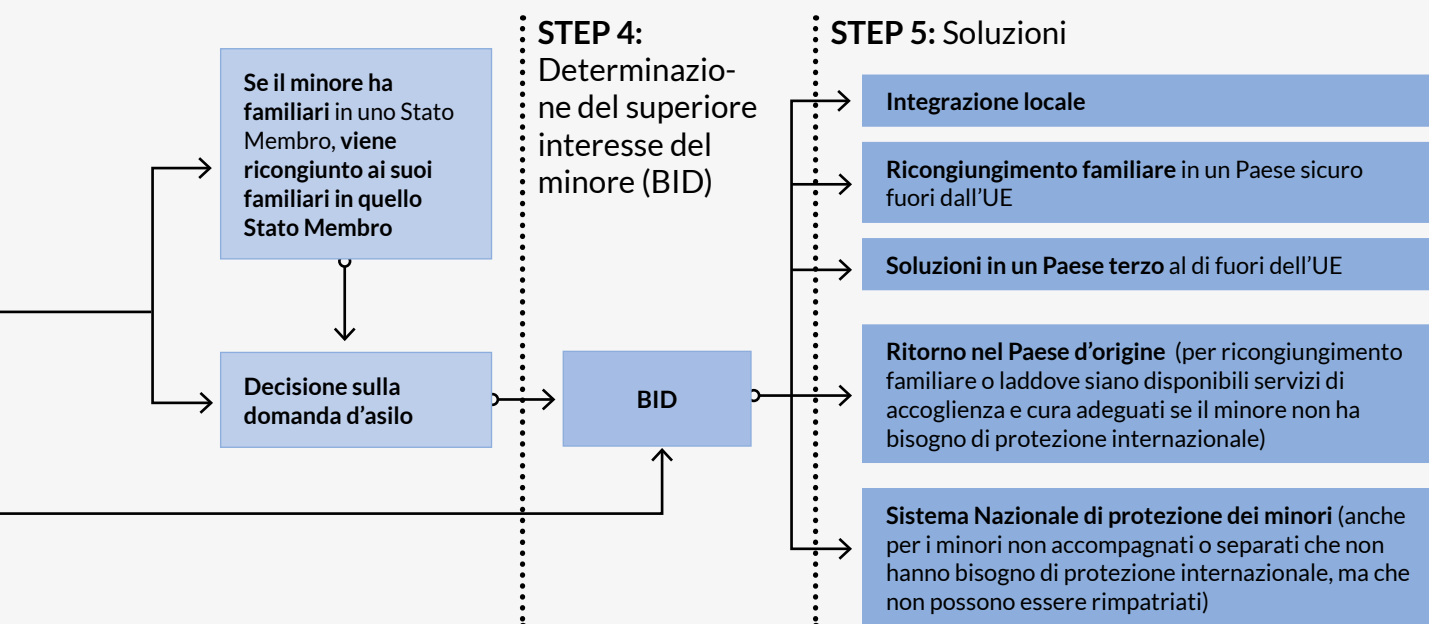
Questo nuovo approccio è riportato nello Schema 3.

### 3.6 Incentivi per il rispetto delle regole del nuovo sistema

Gli incentivi per il rispetto delle regole del nuovo sistema sia per gli Stati Membri dell'UE che per i richiedenti asilo includerebbero:

- Il trasferimento di casi che sono manifestamente fondati o incanalati nelle procedure ordinarie in un altro Stato Membro dell'UE dove il richiedente asilo ha **familiari o altri legami**.<sup>28</sup> Questo permetterebbe di affrontare

<sup>28</sup> Legami familiari più ampi potrebbero includere: persone disabili incapaci di provvedere a se stesse, altri membri dipendenti della famiglia (per esempio fratelli celibi o soli, sorelle, cugini, nipoti o altri individui che non hanno legami biologici ma di cui ci si è presi cura all'interno dell'unità familiare). Altri legami potrebbero includere precedenti permessi di soggiorno (visto, permesso di soggiorno come per il Regolamento Dublino) studio, lavoro in uno Stato Membro dell'UE o concrete prospettive di impiego in uno Stato Membro dell'UE (per esempio un'offerta di lavoro). Coloro che non hanno bisogno di protezione sarebbero indirizzati, senza inutili ritardi, verso le procedure di rimpatrio.



una delle ragioni per cui i richiedenti asilo intraprendono movimenti secondari irregolari e, al contempo, migliorerebbe le loro prospettive di integrazione.

- Dopo sei mesi nello Stato che ha riconosciuto loro la protezione, permettere ai rifugiati **che hanno mezzi per essere autosufficienti** di stabilirsi in un altro Stato Membro.
- Il trasferimento dei richiedenti asilo che si sono **spostati in maniera irregolare** in un altro Stato Membro nello Stato Membro competente.<sup>29</sup>
- La riduzione della **“quota di riferimento”** di uno Stato Membro come ricompensa per l’alta qualità e rapidità nel valutare un numero significativo di richieste d’asilo.

### 3.7 Un sistema di rimpatrio efficiente

Le procedure accelerate dovrebbero individuare tempestivamente, nei Paesi di ingresso, coloro che non hanno bisogno di protezione. Ciò contribuirebbe a ripristinare la fiducia nell’integrità del sistema di asilo. In tutti gli Stati Membri dell’UE dovrebbero essere disponibili programmi di **rimpatrio volontario assistito**. Maggiori attività di sensibilizzazione e counselling potenziato, anche da parte dell’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), potrebbero facilitare un più ampio accesso al rimpatrio volontario assistito. I rimpatri forzati dovrebbero essere un’opzione solo dopo (1) il diniego della protezione a seguito di una procedura equa, (2) la valutazione di un rimpatrio volontario assistito e (3) l’assenza di considerazioni umanitarie o legate all’apolidia. Alternative alla detenzione potrebbero essere utilizzate prima delle operazioni di rimpatrio.<sup>30</sup> Il supporto di Frontex sarebbe rafforzato, soprattutto nei principali Paesi di ingresso.<sup>31</sup> Inoltre, i programmi di rimpatrio richiederebbero la **cooperazione dell’UE** con i Paesi di origine e supporto per la reintegrazione.

<sup>29</sup> Una riduzione dei benefici all’interno degli standard giuridici esistenti potrebbe applicarsi nei casi di inadempienza.

<sup>30</sup> Un quadro normativo per la detenzione di persone prima o ai fini del rimpatrio è già in atto, e stabilisce le limitate circostanze in base alle quali una persona può essere detenuta. Si veda inoltre: “Linee Guida sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo e sulle misure alternative alla detenzione” al link: [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee\\_Guid\\_Detenzione.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_Guid_Detenzione.pdf).

<sup>31</sup> Potrebbe essere fatto un maggior uso del mandato rafforzato di FRONTEX sui rimpatri. Nei Paesi di ingresso sotto maggiore pressione sono richieste tecnologie avanzate, capacità logistiche e servizi pre-rimpatrio per effettuare più rapidamente gli stessi.

# IN CHE MODO IL SISTEMA PROPOSTO FARÀ LA DIFFERENZA?

## Proposta dell'UNHCR

## Impatto

### Un sistema di registrazione comune

- ✓ Tutti gli arrivi vengono registrati
- ✓ L'accesso alla protezione è facilitato
- ✓ Viene ristabilita la fiducia nella capacità degli Stati di gestire gli arrivi
- ✓ I controlli di sicurezza sono potenziati
- ✓ La condivisione di informazioni tra gli Stati dell'UE è potenziata
- ✓ La duplicazione di sistemi multipli e costosi è evitata

### Centri pilota di registrazione ed esame delle domande di asilo (RPC) nei principali Paesi di ingresso

- ✓ Gli arrivi sono incanalati tempestivamente nella procedura corretta
- ✓ Il processo decisionale è più veloce
- ✓ Gli Stati possono gestire un numero maggiore di arrivi grazie all'aumento del supporto da parte delle Agenzie dell'UE all'interno degli RPC
- ✓ Il numero di persone che spariscono tra la registrazione e l'esame della domanda d'asilo potrebbe ridursi

### Ricongiungimento familiare prioritario

- ✓ I membri di una stessa famiglia sono ricongiunti tempestivamente
- ✓ Il rischio di movimenti secondari irregolari è sostituito con il movimento regolare di coloro che cercano di riunirsi alle loro famiglie
- ✓ I minori e i richiedenti asilo vulnerabili possono ricevere il supporto delle loro famiglie già nella fase iniziale

### Procedure accelerate

- ✓ Un accesso più rapido alla protezione internazionale per coloro che ne hanno bisogno
- ✓ Un'individuazione più tempestiva di coloro che non hanno bisogno di protezione internazionale e facilitazione del loro rimpatrio

### Un approccio razionale al meccanismo di distribuzione per gli Stati Membri dell'UE maggiormente sotto pressione

- ✓ Gli Stati maggiormente sotto pressione a causa di arrivi numerosi sono supportati
- ✓ I rifugiati e i richiedenti asilo sono trasferiti grazie a un sistema equo
- ✓ È garantito l'accesso alla protezione, anche in caso di arrivi numerosi in alcuni Paesi
- ✓ Il meccanismo di distribuzione è supportato
- ✓ Sono riconosciuti i legami che i richiedenti asilo hanno con gli Stati Membri dell'UE
- ✓ La fiducia nel sistema e nella sua equità è ristabilita

### Un approccio comune per i minori non accompagnati e separati

- ✓ I minori non accompagnati e separati sono individuati prima; se è nel loro superiore interesse sono ricongiunti con le loro famiglie e sono assistiti da un legale e da un tutore senza alcun ritardo
- ✓ Il numero dei minori non accompagnati e separati che fuoriescono dal sistema e di cui si perdono le tracce potrebbe essere ridotto grazie ad un sistema comune di registrazione e all'uso di dati biometrici

### Incentivi per il rispetto delle nuove regole

- ✓ Le regole e le procedure del sistema di asilo sono rispettate sia dagli Stati Membri che dai richiedenti asilo
- ✓ Sono ridotti i movimenti secondari irregolari dei richiedenti asilo
- ✓ Aumentano le prospettive di integrazione

# 4

## UNA UE CHE INTEGRA I RIFUGIATI ALL'INTERNO DELLE PROPRIE COMUNITÀ

Per costruire coesione sociale, stabilità e sicurezza è necessario che le comunità siano attrezzate a ricevere i rifugiati e che questi ultimi siano ben supportati nel realizzare il loro potenziale nel nuovo ambiente. **L'integrazione richiede un processo bidirezionale** tra i rifugiati e le comunità di accoglienza. Il contratto sociale tra i rifugiati e gli Stati riceventi deve essere definito in maniera appropriata per rinsaldare la fiducia pubblica e politica. È necessario che gli Stati assicurino il **godimento dei diritti**, che promuovano un **ambiente accogliente** e che combattano la xenofobia. Allo stesso tempo, i rifugiati devono partecipare ai **programmi di integrazione** e **rispettare le leggi** degli Stati di accoglienza, tra cui gli standard fondamentali dei diritti umani.<sup>32</sup>

Sebbene l'integrazione possa rappresentare una sfida per alcuni Stati, essa costituisce anche un'opportunità. La possibilità, per i rifugiati, di vivere e costruire il proprio futuro ovunque si trovino nell'UE può contribuire ad un sistema di asilo efficace e a ridurre le spinte ad effettuare movimenti secondari.<sup>33</sup> L'UNHCR propone un sistema di integrazione fondato sui seguenti elementi chiave:

- ✓ Maggiori finanziamenti ai programmi di integrazione
- ✓ Servizi di integrazione pianificati e armonizzati
- ✓ Comunità accoglienti

### 4.1 Maggiori finanziamenti ai programmi di integrazione

- Finanziare l'integrazione dovrebbe diventare obbligatorio, e dovrebbe essere previsto che – ogni anno – ciascuno degli Stati Membri dell'UE stanzi almeno il 30 per cento del Fondo Annuale per l'Asilo, la Migrazione e l'Integrazione (FAMI) per il supporto dell'integrazione. La Commissione dovrebbe monitorare la conformità a questo vincolo.
- L'UE dovrebbe sviluppare uno strumento di valutazione dei risultati dell'integrazione all'interno dell'UE. I finanziamenti del FAMI dovrebbero essere collegati a questi risultati.
- I finanziamenti dovrebbero essere incrementati per i soggetti responsabili per l'integrazione a livello locale (ad esempio autorità e ONG locali).
- Finanziamenti dovrebbero essere richiesti anche a soggetti non tradizionali (per esempio il settore privato e le università).

<sup>32</sup> Il mancato rispetto parte dei rifugiati potrebbe portare, in alcune circostanze, alla perdita di benefici entro i parametri degli standard giuridici attuali.

<sup>33</sup> Si veda la ricerca dell'UNHCR sull'integrazione contenuta in *Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies*, consultabile al link: <http://goo.gl/9gr043>.

## 4.2 Servizi di integrazione pianificati e armonizzati

Per il processo di integrazione è essenziale poter vivere in sicurezza, provvedere alla propria famiglia e interagire con la propria comunità. Ciò permette ai rifugiati di usare la propria resilienza, determinazione ed ingegnosità nel contribuire alla comunità e alle economie locali. Si possono ottenere enormi benefici da programmi di integrazione gestiti in maniera efficace. Quando vengono aiutati a trovare lavoro velocemente, i nuovi arrivati hanno maggiori probabilità di restituire di più alle comunità rispetto agli investimenti che queste hanno fatto inizialmente per la loro integrazione. Una recente ricerca dell'OCSE ha mostrato come i rifugiati possono portare beneficio alle economie, in particolare quando gli Stati investono nella prima fase della loro integrazione ed inclusione sociale.<sup>34</sup>

- Dovrebbero essere fatti **investimenti mirati** per l'impiego, l'accesso all'alloggio e l'apprendimento della lingua.
- In seguito all'arrivo tramite reinsediamento,<sup>35</sup> o dopo il riconoscimento della protezione internazionale negli Stati Membri dell'UE, i rifugiati dovrebbero ricevere un **orientamento culturale** completo. I programmi di orientamento dovrebbero incentrarsi sui diritti così come sui doveri, e ciò potrebbe contribuire a gestire le aspettative.
- Le competenze e le qualifiche dei rifugiati potrebbero essere riconosciute sfruttando al meglio la nuova agenda per le competenze per l'Europa e rivedendo il Quadro Europeo delle Qualifiche.

## 4.3 Comunità accoglienti

Il **coinvolgimento reciproco diretto e continuo** tra i rifugiati e le comunità di accoglienza è essenziale. In questo modo si facilitano la familiarità e l'empatia, e si creano opportunità per la coesione sociale. Inoltre, ciò contribuisce a realizzare un senso di mutua responsabilità tra i rifugiati e le comunità.

- La **società civile** dovrebbe essere maggiormente coinvolta attraverso programmi di volontariato, attività di supporto all'integrazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo, e corsi di educazione civica.
- Le comunità dovrebbero contrastare la **xenofobia** attraverso un maggiore impegno con i rifugiati. Campagne di sensibilizzazione, nonché maggiori denunce e azioni penali contro i crimini d'odio, dovrebbero contribuire al raggiungimento di quest'obiettivo.

L'UNHCR continuerà a lavorare a stretto contatto con i Governi nazionali, la società civile e il settore privato per supportare la **pianificazione dell'integrazione**, e può assistere gli Stati Membri dell'UE con consigli e supporto specifici.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> OCSE, *Making Integration Work*, consultabile al link: <https://goo.gl/1DLOZe>.

<sup>35</sup> Come esposto nella Comunicazione della Commissione *Plan on the integration of third country nationals*, attività di pre-partenza sono aspetti fondamentali del successo nell'integrazione dei rifugiati reinsediati.

<sup>36</sup> L'UNHCR e l'OCSE hanno firmato un Memorandum di Intesa (MoU) nel giugno 2016, definendo le aree di cooperazione, tra cui la protezione e l'integrazione dei rifugiati. Disponibile al link: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

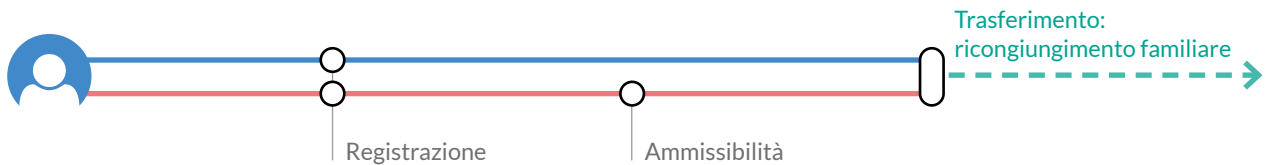


# ALLEGATO

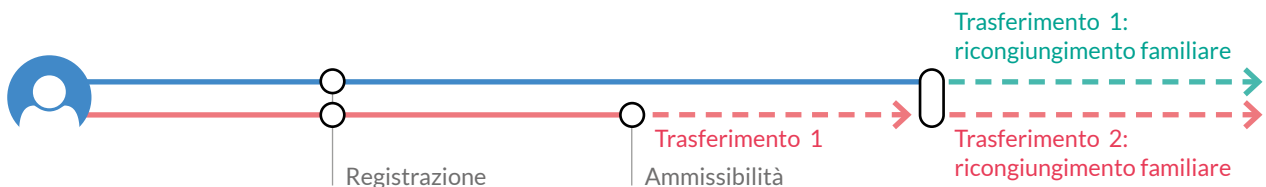
## Differenze tra l'approccio dell'UNHCR e la proposta della Commissione per la riforma del Regolamento Dublino

**LEGENDA:** — Proposta dell'UNHCR      — Proposta della Commissione

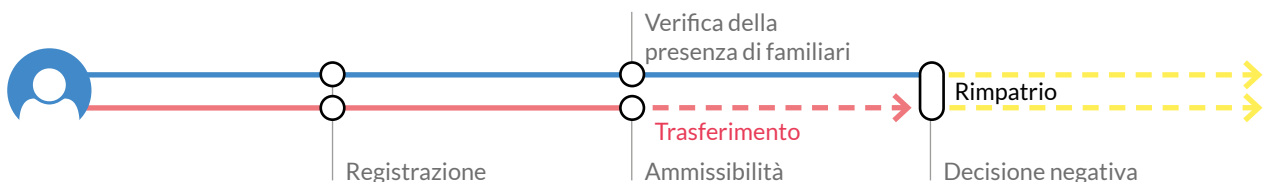
(i) Secondo la proposta dell'UNHCR, il ricongiungimento familiare dovrebbe essere la priorità ed essere considerato immediatamente dopo la registrazione. Secondo la proposta della Commissione, il ricongiungimento familiare dovrebbe essere preso in considerazione soltanto all'esito di una procedura di ammissibilità.



(ii) Secondo la proposta dell'UNHCR, il ricongiungimento familiare dovrebbe restare una priorità anche quando uno Stato è sotto pressione e quando viene attivato il meccanismo di distribuzione. Secondo la proposta della Commissione, i richiedenti asilo ritenuti ammissibili dovrebbero essere trasferiti prima di prendere in considerazione la possibilità del ricongiungimento familiare. La proposta della Commissione potrebbe portare a trasferimenti multipli e ritardi nei ricongiungimenti familiari.



(iii) Secondo la proposta dell'UNHCR, le richieste manifestamente fondate e infondate verrebbero determinate rapidamente negli Stati Membri di ingresso. Secondo la proposta della Commissione, una volta attivato il meccanismo di distribuzione, tutti i tipi di casi, comprese le richieste manifestamente infondate, verrebbero distribuiti. La proposta dell'UNHCR faciliterebbe rimpatri veloci per coloro che non hanno bisogno di protezione internazionale, evitandone così la distribuzione.



(iv) La proposta dell'UNHCR prevede una serie di possibilità per il trasferimento fuori dal Paese di ingresso, garantendo così ai richiedenti asilo la possibilità di ricongiungimento familiare ed il trasferimento verso lo Stato dove hanno legami, riducendo così il numero di richiedenti asilo le cui domande devono essere esaminate dai principali Paesi di ingresso.



(v) Secondo la proposta dell'UNHCR, i rifugiati verrebbero trasferiti anche attraverso il meccanismo di distribuzione in presenza di specifiche circostanze.

(vi) Il meccanismo di distribuzione verrebbe attivato al raggiungimento della quota di riferimento (100 per cento), anziché al raggiungimento del 150 per cento di tale quota.

(vii) La proposta dell'UNHCR si concentra su un sistema di procedure di determinazione dell'asilo efficienti e razionali. Al contrario, alcuni aspetti delle proposte della Commissione si focalizzano sulla protezione al di fuori dell'UE, attraverso l'introduzione di una procedura di ammissibilità obbligatoria e l'utilizzo dei concetti di "Paese sicuro".





Foto © UNHCR / C. Irby

