



NOTA N. 63

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO ALL'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER L'ASILO E CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (UE) N. 439/2010

TITOLO ATTO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 ¹		
NUMERO ATTO	COM(2016)271		
NUMERO PROCEDURA	2016/0131 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	04/05/2016		
DATA DI TRASMISSIONE	01/07/2016		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	29/09/2016		
ASSEGNATO IL	05/07/2016		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	15/09/2016
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	08/09/2016
OGGETTO	La proposta di regolamento intende rafforzare il mandato dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) trasformandolo in una vera e propria Agenzia che faciliti l'attuazione e migliori il funzionamento del sistema europeo comune di asilo (CEAS).		
BASE GIURIDICA	Articolo 78, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Tale politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti. Ai fini sopra indicati, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l'Unione; b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i		

¹ [Regolamento \(UE\) n. 439/2010](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

cittadini di Paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale; c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio; d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria; f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria; g) il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La Commissione dichiara la proposta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto gli obiettivi che questa si pone ("facilitare l'attuazione e migliorare il funzionamento del CEAS; intensificare la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni fra gli Stati membri sulle questioni attinenti all'asilo; promuovere il diritto e le norme operative dell'Unione per garantire un alto grado di uniformità nelle procedure d'asilo, nelle condizioni d'accoglienza e nella valutazione delle esigenze di protezione in tutta l'Unione; monitorare l'applicazione operativa e tecnica del diritto e delle norme dell'Unione per quanto riguarda l'asilo, e fornire un maggiore sostegno operativo e tecnico agli Stati membri per la gestione dei sistemi di asilo e di accoglienza, in particolare agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza subiscono pressioni sproporzionate") non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono essere conseguiti meglio a livello di Unione. Quest'ultima può quindi intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

La Commissione afferma, inoltre, che il regolamento proposto si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi prefissi, in ottemperanza al principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5 del TUE. Specifica in proposito che la proposta è volta a dotare l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo "degli strumenti necessari per affrontare sul lungo termine sia la pressione sproporzionata cui sono soggetti i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri che le debolezze insite in tali sistemi" e che l'Agenzia potrà essere sollecitata a intervenire e fornire aiuto a uno Stato membro "solo nei casi in cui, a seguito di un'operazione di monitoraggio o di pressioni sproporzionate sui sistemi di asilo e di accoglienza, si constata che lo Stato membro interessato non interviene o adotta misure insufficienti, danneggiando così il funzionamento del CEAS".

ANNOTAZIONI:

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente comunicazione è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale

CONTESTO DELLA PROPOSTA

Motivazione e obiettivi della proposta

La proposta è volta a modificare e rafforzare il ruolo dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), istituito con il regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, trasformandolo in un'Agenzia che faciliti l'attuazione e migliori il funzionamento del sistema europeo comune di asilo (CEAS).

Nella comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa" ([COM\(2016\)197](#)), del 6 aprile 2016, la Commissione aveva annunciato una riforma progressiva del quadro attuale che stabilisca un sistema sostenibile ed equo di determinazione dello Stato membro per i richiedenti asilo, rafforzi il sistema Eurodac, ottenga una maggiore convergenza nel sistema di asilo, prevenendo così i movimenti secondari, e introduca un mandato rafforzato per l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Il 4 maggio la Commissione ha quindi presentato un **primo pacchetto di proposte per la riforma del sistema europeo comune di asilo** che, oltre alla proposta in oggetto, comprende:

- una **proposta di riforma del sistema Dublino**. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione) ([COM\(2016\)270](#)) intende riformare il cd. regolamento Dublino III attraverso un nuovo sistema di distribuzione delle domande di asilo fra gli Stati membri che si dimostri "più equo, più efficiente e più sostenibile";
- una **proposta di modifica del sistema Eurodac**. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l' "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del [regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide], per l'identificazione dei cittadini di un Paese terzo o apolidi soggiornanti illegalmente e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione) ([COM\(2016\)272](#)), mira a rafforzare la banca dati delle impronte digitali dell'UE al fine di gestire al meglio il sistema di asilo e contribuire a contrastare la migrazione irregolare (la proposta prevede di ampliare il campo di applicazione del regolamento Eurodac per includere la possibilità per gli Stati membri di salvare e consultare dati di cittadini di Paesi terzi o di apolidi che non richiedono protezione internazionale e il cui soggiorno irregolare nell'UE viene scoperto, e identificarli ai fini del rimpatrio e riammissione).

Per portare a termine la riforma del sistema europeo comune di asilo, il **13 luglio 2016** la Commissione ha inoltre presentato un **secondo pacchetto di proposte legislative**²:

² Per approfondimenti sullo stato di attuazione dell'Agenda migratoria europea e sulle iniziative finora intraprese dalla Commissione europea si rimanda al [Dossier n. 335](#) "La politica migratoria dell'Unione europea (aggiornamento al 25 luglio 2016)", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

- una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) ([COM\(2016\)465](#));
- una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta e recante modifica della [direttiva 2003/109/CE](#), del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo ([COM\(2016\)466](#));
- una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una procedura comune nell'Unione e che abroga la direttiva 2013/32/UE³ ([COM\(2016\)467](#));
- una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di reinsediamento dell'Unione e che modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio⁴ ([COM\(2016\)468](#)).

Coerenza con la normativa dell'Unione europea

Come più volte sottolineato dalla Commissione nella relazione introduttiva, la proposta di regolamento in oggetto intende dotare l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo degli strumenti necessari per facilitare l'attuazione e migliorare il funzionamento del CEAS. In questo senso, integra i vigenti strumenti giuridici e politici nel settore dell'asilo, in particolare per quanto riguarda le procedure di asilo, le norme per l'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, il sistema Dublino, la ricollocazione e il reinsediamento.

La proposta appare inoltre coerente con le proposte per una riforma complessiva del sistema europeo di asilo da ultimo presentate dalla Commissione (vd. sopra), dando seguito a quanto preannunciato nell'Agenda europea sulla migrazione, del 13 maggio 2015⁵, al fine sia di fornire una risposta immediata alla situazione di crisi nel Mediterraneo, che di indicare le iniziative a medio e lungo termine per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti.

Nell'Agenda europea sulla migrazione sono confluite le varie iniziative che, secondo la Commissione, l'Unione europea dovrebbe intraprendere, subito e nei prossimi anni, per delineare quello che viene definito come "un approccio coerente e globale che permetta di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che la migrazione reca in sé". In particolare, l'Agenda ha evidenziato che la crisi migratoria nel Mediterraneo ha rivelato molti dei limiti strutturali della politica migratoria dell'Unione e degli strumenti di cui questa dispone. Pertanto, oltre alle azioni immediate, la Commissione ha definito un nuovo approccio strategico per gestire meglio la migrazione a medio e lungo termine, basato su quattro pilastri: 1. ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; 2. salvare vite umane e garantire la sicurezza delle frontiere esterne; 3. una politica comune europea di asilo forte; 4. una nuova politica di migrazione legale⁶.

Per quanto riguarda in particolare le funzioni dell'EASO, l'Agenda sottolineava l'importanza che questo dovrebbe rivestire nell'elaborazione e nel mantenimento di una forte politica comune di asilo, intensificando, fra l'altro, "la cooperazione pratica per affermarsi come referente per le informazioni nazionali sul Paese d'origine, che sono gli elementi di fatto su cui si basano le decisioni di asilo, promuovendo così una maggiore uniformità delle decisioni".

³ [Direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

⁴ [Regolamento \(UE\) n. 516/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Agenda europea sulla migrazione" ([COM\(2015\)240](#)).

⁶ Per approfondimenti, vd. il citato [Dossier n. 335](#).

In occasione del Consiglio europeo del 19 febbraio 2016 gli Stati membri si sono d'altra parte espressi sollecitando "progressi nella riforma del quadro esistente dell'UE, così da assicurare una politica umana ed efficiente in materia di asilo".

L'intenzione di proporre il conferimento di un mandato più forte all'EASO è stata infine annunciata dalla Commissione nella comunicazione del 6 aprile 2016.

La comunicazione specificava che i nuovi compiti assegnati all'EASO consisterebbero principalmente in un meccanismo di monitoraggio che consenta di valutare l'osservanza del CEAS e in altre funzioni fondamentali, come la trasmissione e l'analisi di informazioni sui Paesi d'origine, la gestione della chiave di distribuzione del sistema Dublino e gli interventi a sostegno degli Stati membri in situazioni di emergenza o qualora non siano state adottate le necessarie azioni correttive.

CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La Commissione riferisce che, per la preparazione della proposta, si è basata sulle discussioni tenutesi regolarmente in sede di Consiglio europeo e Consiglio dei Ministri, così come al Parlamento europeo, sullo sviluppo della politica dell'Unione in materia di migrazione e di asilo e sul ricorso alle Agenzie dell'Unione per una migliore gestione della migrazione. Evidenzia in proposito che, in tali occasioni, particolare rilievo è stato dato al ruolo significativo svolto dall'EASO nel fornire sostegno agli Stati membri per le questioni riguardanti la ricollocazione e il reinsediamento.

Dall'entrata in funzione dell'EASO, vi sono state numerose discussioni con le parti interessate a livello europeo e nazionale (anche in occasione delle relazioni presentate dall'Agenzia al Parlamento europeo e al Consiglio), e con altre Agenzie dell'Unione, soprattutto con l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea e con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

Sono state inoltre effettuate le seguenti valutazioni: una valutazione esterna e indipendente concernente l'impatto dell'Agenzia sulla cooperazione pratica in materia di asilo e sul sistema europeo comune di asilo, come previsto dall'articolo 46 del regolamento (UE) n. 439/2010; una valutazione interna da parte della Commissione nel 2013; una valutazione esterna da parte di un contraente esterno indipendente nel 2014, successivamente estesa al luglio 2015, che ha interessato tutte le attività effettuate dall'EASO in tutti gli Stati membri.

SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

La proposta si basa sul mandato attuale dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e lo amplia in modo da trasformare l'Ufficio in una vera e propria Agenzia.

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è stato istituito con il regolamento (UE) n. 439/2010. Operativo dal 1° febbraio 2011, ha sede a La Valletta, Malta.

In base alla legislazione vigente, le sue funzioni sono le seguenti:

- rafforzare la cooperazione pratica fra i Paesi dell'Unione europea in materia di asilo. In particolare, l'Ufficio è tenuto a sostenere lo scambio e la condivisione di buone pratiche fra gli Stati membri; a organizzare le attività relative alla raccolta e all'analisi delle informazioni sui Paesi d'origine delle persone che fanno domanda di protezione internazionale; ad agevolare, se necessario, la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale all'interno dell'Unione; a istituire e sviluppare la formazione per i membri delle amministrazioni e degli organismi giurisdizionali nazionali responsabili in materia di asilo negli Stati membri; a raccogliere informazioni utili per identificare i rischi di massiccio afflusso di richiedenti asilo e la capacità degli Stati membri interessati di reagire, al fine di attivare sistemi di allarme rapido e predisporre le misure di emergenza necessarie per far fronte a tali pressioni;

- sostenere gli Stati dell'UE i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a forte pressione. In tal senso, l'Ufficio è tenuto a coordinare gli aiuti di emergenza, fornendo agli Stati membri interessati supporto e assistenza temporanea. L'aiuto consiste essenzialmente nell'invio, agli Stati membri che lo richiedono, di

squadre di sostegno per l'asilo che forniscono la propria competenza in materia di servizi di interpretariato, informazioni sui Paesi d'origine e competenze in merito al trattamento e alla gestione dei fascicoli per le procedure d'asilo;

- migliorare l'implementazione del Sistema comune europeo di asilo (CEAS). In termini di dimensione interna del CEAS, il contributo dell'Ufficio è volto principalmente a raccogliere le informazioni relative al trattamento delle richieste di protezione internazionale negli Stati membri e alle legislazioni nazionali in materia di asilo, nonché a elaborare una relazione annuale sulla situazione europea in materia di asilo e predisporre, se necessario, i documenti tecnici sull'attuazione degli strumenti di asilo dell'UE. In termini di dimensione esterna del CEAS, l'Ufficio di sostegno è specificatamente responsabile per il coordinamento dello scambio di informazioni e delle azioni intraprese dagli Stati membri nel quadro della ricollocazione dei rifugiati provenienti da Paesi terzi; per la cooperazione con i Paesi terzi nel creare le proprie strutture di asilo e accoglienza e attuare i programmi di protezione regionali.

Di seguito le principali disposizioni contenute nella proposta.

Oggetto e campo di applicazione (art. 1).

La proposta conferisce all'EASO la nuova denominazione di "Agenzia dell'Unione europea per l'asilo" e ne rafforza il mandato; essa dovrà **garantire l'applicazione efficace e uniforme, negli Stati membri, della legislazione dell'UE in materia di asilo.**

Come specificato nei considerando, l'Agenzia dovrà essere un **centro specializzato** con i seguenti compiti principali: intensificare la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni fra gli Stati membri sull'asilo; promuovere il diritto e le norme operative dell'Unione per garantire un alto grado di uniformità nelle procedure d'asilo, nelle condizioni d'accoglienza e nella valutazione delle esigenze di protezione in tutta l'Unione; monitorare l'applicazione operativa e tecnica del diritto e delle norme dell'Unione per quanto riguarda l'asilo; sostenere il sistema Dublino; fornire un maggiore sostegno operativo e tecnico agli Stati membri per la gestione dei sistemi di asilo e di accoglienza, in particolare agli Stati membri i cui sistemi subiscano pressioni sproporzionate. Per quanto riguarda in particolare la riforma del sistema Dublino, l'Agenzia dovrà fornire agli Stati membri il supporto necessario, facendo funzionare e gestendo il meccanismo correttivo.

La proposta di regolamento di riforma del sistema Dublino (vd. sopra) prevede un meccanismo di assegnazione correttivo, cd. "meccanismo di equità", attraverso il quale intende stabilire se uno Stato membro si trova a far fronte a un numero sproporzionato di richieste di protezione internazionale e, in questo caso, far sì che i richiedenti protezione internazionale siano ricollocati in altri Stati membri.

I compiti specifici dell'Agenzia sono elencati all'art. 2:

- raccogliere e analizzare informazioni sulla situazione riguardante l'asilo e sull'attuazione del CEAS;
- sostenere gli Stati membri nell'attuazione del CEAS;
- assistere gli Stati membri nella formazione di esperti di tutte le amministrazioni e di tutti gli organismi giurisdizionali nazionali, così come dei servizi nazionali responsabili delle questioni attinenti all'asilo, inclusa l'elaborazione di un programma comune di formazione;
- stilare e aggiornare regolarmente le relazioni e altri documenti che forniscono informazioni sui Paesi d'origine a livello dell'Unione;
- coordinare gli sforzi fra gli Stati membri per intraprendere e sviluppare un'analisi comune della situazione dei Paesi terzi d'origine;
- fornire un'efficace assistenza operativa e tecnica agli Stati membri, in particolare nei casi in cui i loro sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti a pressioni sproporzionate;
- fornire assistenza nella ricollocazione o nel trasferimento dei beneficiari di protezione internazionale nell'Unione;
- costituire e inviare squadre di sostegno per l'asilo e un gruppo d'intervento in materia di asilo;

- predisporre le necessarie attrezzature tecniche per le squadre di sostegno per l'asilo e gli esperti del gruppo d'intervento in materia di asilo;
- stabilire norme operative, indicatori, orientamenti e migliori prassi riguardo all'attuazione del diritto dell'Unione in materia di asilo;
- monitorare e valutare l'attuazione del CEAS così come i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri;
- sostenere gli Stati membri nella cooperazione con i Paesi terzi nelle materie attinenti all'asilo, in particolare per quanto riguarda il reinsediamento.

Stabilisce inoltre che l'Agenzia dovrà sostenere gli Stati membri in relazione alla dimensione esterna del CEAS e che potrà svolgere attività di comunicazione di propria iniziativa nei campi che rientrano nel suo mandato.

Intensificare la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni in materia di asilo.

Il Capo 2 della proposta espone come l'Agenzia dovrà assolvere al compito di facilitare, coordinare e rafforzare la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni fra gli Stati membri sui vari aspetti dell'asilo.

La Commissione sottolinea che tali compiti non sono del tutto nuovi per l'Agenzia, ma già responsabilità dell'EASO. Tuttavia, a legislazione vigente l'EASO può basarsi sulla comunicazione volontaria di informazioni da parte degli Stati membri, mentre la proposta dispone che l'Agenzia e gli Stati membri avranno il dovere di cooperare e l'obbligo di scambiarsi informazioni.

L'Agenzia dovrà sviluppare la propria capacità di raccolta e di analisi di informazioni sulla situazione riguardante l'asilo nell'Unione e, nella misura in cui ciò possa avere un impatto sull'Unione, nei Paesi terzi, così come sull'attuazione del CEAS. A tale riguardo, l'Agenzia dovrà lavorare in stretta cooperazione non solo con gli Stati membri ma anche con le altre Agenzie dell'Unione competenti, con il Servizio europeo per l'azione esterna e con organizzazioni internazionali come l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR).

La Commissione afferma che "l'analisi delle informazioni sulla situazione riguardante l'asilo dovrebbe consentire all'Agenzia di aiutare gli Stati membri a comprendere meglio i fattori del fenomeno migratorio legato alle richieste d'asilo, sia verso l'Unione che all'interno di questa, e dovrebbe altresì servire lo scopo dell'allerta precoce e della preparazione degli Stati membri".

Come già evidenziato, l'Agenzia avrà compiti e obblighi supplementari derivanti dalla riforma del sistema Dublino, fornendo agli Stati membri il supporto necessario per far funzionare e gestire il meccanismo correttivo.

L'Agenzia continuerà a svolgere un ruolo significativo nell'elaborazione e nell'organizzazione di attività di formazione destinate al proprio personale, ai membri di tutte le amministrazioni, di tutti gli organismi giurisdizionali nazionali, nonché a qualsiasi tipo di servizio nazionale responsabile in materia di asilo negli Stati membri. Essa dovrà, inoltre, assicurare che tutti gli esperti appartenenti alle squadre di sostegno per l'asilo e al gruppo d'intervento in materia di asilo (su cui vd. *infra*) ricevano una formazione specializzata attinente ai loro compiti e alle loro funzioni prima di partecipare alle attività operative.

Garantire una maggiore convergenza nelle valutazioni delle esigenze di protezione nell'Unione.

Per garantire una maggiore convergenza e affrontare le disparità nelle valutazioni delle domande di protezione internazionale, al Capo 3 della proposta viene conferito all'Agenzia il compito di **coordinare gli sforzi fra gli Stati membri per intraprendere e sviluppare un'analisi comune che fornisca orientamenti sulla situazione negli specifici Paesi terzi d'origine.**

La proposta intende promuovere la convergenza nell'applicazione dei criteri di valutazione stabiliti nella direttiva 2011/95/UE⁷. Nel far ciò, tiene conto di quanto emerso nelle conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI), del 21 aprile 2016, sulla convergenza nelle prassi decisionali in materia di asilo (doc. 8210/16). Il Consiglio ha osservato infatti che, nonostante i progressi compiuti in relazione al CEAS, vi sono ancora disparità significative fra gli Stati membri in termini di tassi di riconoscimento, di natura e di qualità della protezione internazionale concessa e generalmente in termini di esito delle procedure. Il Consiglio ha inoltre riconosciuto la necessità di avviare un processo di produzione delle informazioni sui Paesi d'origine (COI) più strutturato e razionalizzato in ambito EASO, che comprenda tutti i principali Paesi d'origine e tutte le questioni tematiche, e ha invitato l'EASO a contribuire al processo di sviluppo di politiche a livello UE in base a COI comuni.

Il compito di organizzare, promuovere e coordinare attività riguardanti le informazioni sui Paesi d'origine, e di fornire un'analisi di tali informazioni, è già svolto dall'EASO, la proposta assegna tuttavia all'Agenzia il compito ulteriore di coordinare le iniziative nazionali di predisposizione di informazioni sui Paesi d'origine creando e gestendo reti per le informazioni su tali Paesi ("**reti europee per le informazioni sui Paesi d'origine**"). Le reti dovranno servire allo scambio e all'aggiornamento delle relazioni nazionali, nonché come sistema per presentare all'Agenzia richieste attinenti a specifiche questioni di fatto che possono emergere dalle domande di protezione internazionale.

L'Agenzia avrà inoltre il nuovo compito di assistere la Commissione nel rivedere regolarmente la situazione dei Paesi terzi inclusi nell'**elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri** che dovrebbe essere istituito dal regolamento ancora in discussione presso le istituzioni dell'UE⁸. Nel caso in cui ipotizzi l'inserimento di un altro Paese terzo in tale elenco dell'UE, la Commissione potrà chiedere all'Agenzia di fornirle informazioni specifiche.

Nel notificare alla Commissione le **informazioni relative ai Paesi designati quali Paesi di origine sicuri, Paese terzo sicuro e Paese terzo europeo sicuro**, di cui alla direttiva 2013/32/UE⁹, gli Stati membri dovranno comunicare anche all'Agenzia i Paesi terzi designati come Paesi d'origine sicuri o Paesi terzi sicuri, o i Paesi terzi cui si applica il concetto di Paese di primo asilo, Paese terzo sicuro, o Paese terzo europeo sicuro, ai sensi della stessa direttiva.

Promuovere il diritto e le norme operative dell'Unione in materia di asilo.

Il Capo 4 della proposta riguarda **le norme operative, gli orientamenti e le migliori prassi**.

Di propria iniziativa o su richiesta della Commissione, l'Agenzia dovrà elaborare norme operative, orientamenti e migliori prassi sull'attuazione degli strumenti di diritto dell'Unione in materia di asilo, e indicatori per monitorare l'osservanza di tali norme.

Nei casi in cui gli Stati membri abbiano bisogno di assistenza per applicare tali norme operative, orientamenti e migliori prassi, potranno domandare all'Agenzia di fornire loro le necessarie competenze o la necessaria assistenza operativa e tecnica.

⁷ [Direttiva 2011/95/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁸ Vd. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE ([COM\(2015\)452](#)). La proposta intende consentire un esame più rapido delle domande d'asilo di candidati provenienti da Paesi che tutta l'Unione considera sicuri e accelerarne il rimpatrio qualora la valutazione individuale della domanda confermi che non sussistono le condizioni per la concessione dell'asilo (nella lista dei Paesi di origine sicuri proposti dalla Commissione figurano Albania, Bosnia Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia).

⁹ [Direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

Nell'ambito dell'attuale mandato dell'EASO, l'Agenzia può già adottare documenti tecnici sull'attuazione degli strumenti attinenti all'asilo; la proposta distingue tuttavia fra i vari tipi di documenti tecnici che possono essere adottati dall'Agenzia.

Monitorare e valutare l'attuazione del CEAS.

Il Capo 5 della proposta prevede un nuovo compito di monitoraggio e valutazione.

L'Agenzia, in stretta cooperazione con la Commissione, dovrà pertanto:

- monitorare tutti gli aspetti del CEAS, in particolare le procedure di asilo, il sistema Dublino, i tassi di riconoscimento e la qualità e la natura della protezione internazionale accordata;
- monitorare l'osservanza delle norme operative, degli indicatori, degli orientamenti e delle migliori prassi in materia di asilo;
- verificare i sistemi di asilo e di accoglienza e la capacità degli Stati membri di gestire efficacemente tali sistemi, soprattutto nei periodi di pressione sproporzionata.

La Commissione precisa che scopo del monitoraggio è, da un lato, garantire che tutte le carenze nel funzionamento del CEAS vengano affrontate al più presto per assicurare una gestione ordinata dei sistemi di asilo e di accoglienza e, dall'altro, far sì che gli Stati membri dispongano degli strumenti necessari per poter affrontare adeguatamente le situazioni di pressione sproporzionata.

Fornire una maggiore assistenza operativa e tecnica agli Stati membri.

Il Capo 6 della proposta amplia in modo significativo il ruolo e le funzioni dell'Agenzia per quanto riguarda l'assistenza operativa e tecnica che questa dovrà fornire agli Stati membri, analogamente a quanto proposto dalla Commissione per l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera¹⁰.

Fornire assistenza operativa agli Stati membri, in particolare per quanto riguarda i servizi di interpretazione, le informazioni sui Paesi d'origine, e le competenze per trattare e gestire i casi di asilo inviando squadre di sostegno è stato finora uno dei compiti principali dell'EASO; come tuttavia sottolineato dalla Commissione, in base all'attuale legislazione, gli Stati membri sono autonomi nel decidere il numero e i profili degli esperti così come la durata della missione.

L'art 16 della proposta definisce le **misure operative e tecniche** che potranno essere organizzate e coordinate dall'Agenzia su richiesta degli Stati membri, fra cui la possibilità per l'Agenzia di facilitare il trattamento delle domande di protezione internazionale esaminate dalle autorità competenti.

Un **piano operativo** verrà concordato dal direttore esecutivo e dallo Stato membro ospitante e dovrà descrivere nel dettaglio le condizioni delle prestazioni di assistenza operativa e dell'invio delle squadre di sostegno per l'asilo e degli esperti del gruppo di intervento in materia di asilo, fornire una chiara descrizione dei compiti e i riferimenti alla legislazione applicabile. Il piano sarà vincolante per l'Agenzia, per lo Stato membro ospitante e per gli Stati membri partecipanti.

Gli Stati membri potranno rivolgersi all'Agenzia per ricevere assistenza nell'adempire ai loro obblighi relativi all'asilo, in particolare quando i loro sistemi di asilo e di accoglienza sono soggetti a una pressione sproporzionata. Presenteranno quindi una richiesta di assistenza al direttore esecutivo dell'Agenzia, descrivendo la situazione, esponendo lo scopo della domanda, e corredandola con una dettagliata valutazione delle necessità. Il direttore esecutivo a sua volta dovrà valutare, approvare e coordinare le richieste di

¹⁰ Il 15 dicembre 2015 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il [regolamento \(CE\) n. 2007/2004](#), il [regolamento \(CE\) n. 863/2007](#) e la [decisione 2005/267/CE](#) del Consiglio ([COM\(2015\)671](#)). Il 6 luglio 2016 il Parlamento europeo ha approvato il testo di compromesso in prima lettura ([P8_TA\(2016\)0305](#)) e lo ha quindi inviato al Consiglio. Si prevede che il regolamento venga adottato entro il 14 settembre 2016. Per approfondimenti sulla proposta della Commissione, si rimanda al Dossier europeo [n. 23](#), "Guardia costiera e di frontiera europea - Proposta di regolamento COM(2015)671", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica e dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

assistenza, al fine di individuare e proporre un insieme di misure che possa soddisfare le esigenze dello Stato membro interessato.

Le misure operative e tecniche che potranno essere organizzate e coordinate dall'Agenzia sono le seguenti:

- assistenza agli Stati membri nell'identificazione e nella registrazione dei cittadini dei Paesi terzi;
- agevolazione del trattamento delle domande di protezione internazionale esaminate dalle autorità nazionali competenti;
- assistenza alle autorità nazionali competenti responsabili dell'esame delle domande di protezione internazionale;
- agevolazione delle iniziative di cooperazione tecnica fra Stati membri per il trattamento delle domande di protezione internazionale;
- assistenza nella comunicazione di informazioni sulla procedura di protezione internazionale;
- consulenza e coordinamento nella creazione o nella messa a disposizione di strutture di accoglienza da parte degli Stati membri, in particolare di alloggi d'emergenza, mezzi di trasporto e assistenza medica;
- assistenza nella ricollocazione o nel trasferimento di beneficiari di protezione internazionale nell'Unione;
- prestazione di servizi di interpretariato;
- assistenza agli Stati membri affinché possano assicurare tutte le necessarie garanzie relative ai diritti e alla tutela dei minori;
- partecipazione alle squadre di sostegno per la gestione della migrazione nei punti di crisi (*hotspot*).

Per fornire assistenza operativa e tecnica agli Stati membri conformemente all'art. 16, l'Agenzia provvederà all'invio di **squadre di sostegno in materia d'asilo**. Tali squadre di sostegno saranno composte da esperti degli Stati membri o da esperti distaccati dagli Stati membri all'Agenzia, e da esperti appartenenti al personale dell'Agenzia. Il numero e i profili degli esperti delle squadre di sostegno per l'asilo saranno decisi dal Consiglio d'amministrazione su proposta del direttore esecutivo (la Commissione osserva che, dato il numero crescente di minori e di minori non accompagnati fra i migranti e i richiedenti asilo, "è importante che tali squadre comprendano persone con un profilo di esperti nel settore della protezione dei minori"). La durata dell'invio sarà decisa dallo Stato membro d'origine, con tuttavia una durata minima pari a 30 giorni.

Si prevede inoltre l'istituzione di **squadre di sostegno per la gestione della migrazione nei punti di crisi** dove giungono flussi migratori misti. Tali squadre di sostegno saranno composte da esperti e da funzionari inviati da e attraverso varie agenzie dell'Unione, compresa l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo. Il rinforzo operativo e tecnico che potrà essere apportato dalle squadre di sostegno per l'asilo o dagli esperti del gruppo di intervento in materia d'asilo potrà includere lo *screening* dei cittadini di Paesi terzi, la registrazione delle domande di protezione internazionale e, se richiesto dagli Stati membri, l'esame di tali domande, così come la comunicazione di informazioni, compresa l'assistenza specifica per i richiedenti o potenziali richiedenti suscettibili di ricollocazione.

La proposta impone agli Stati membri l'obbligo di autorizzare gli esperti appartenenti alle squadre di sostegno per l'asilo o inviati dal gruppo di intervento in materia d'asilo (su cui vd. *infra*) a consultare le banche dati europee.

Disposizioni specifiche sono previste in caso di **pressione sproporzionata sul sistema di asilo e di accoglienza** di uno Stato membro. In base all'art. 22, qualora i sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti a una pressione sproporzionata che implichi, per essi, oneri eccezionalmente pesanti e urgenti (un numero esagerato di domande di protezione internazionale per le quali lo Stato membro è competente può essere un'indicazione di pressione sproporzionata), **su richiesta dello Stato membro interessato o di propria iniziativa**, l'Agenzia dovrà organizzare e coordinare un'ampia serie di misure operative e tecniche (stabilite all'art. 16) nonché inviare esperti del gruppo di intervento in materia di asilo (di cui all'art. 18 della proposta) ed esperti appartenenti al proprio

personale per rafforzare i sistemi di asilo e di accoglienza in questione entro un breve periodo di tempo.

Il gruppo di intervento in materia di asilo - predisposto dal Consiglio di amministrazione dell'Agenzia, su proposta del direttore esecutivo - costituisce una riserva di esperti a disposizione immediata dell'Agenzia, per la quale gli Stati membri dovranno mettere a disposizione un numero di esperti non inferiore a 500 persone¹¹. La durata della missione verrà stabilita dallo Stato membro di origine; non dovrà tuttavia essere inferiore a 30 giorni.

Qualora, in caso di pressione sproporzionata sui sistemi di asilo o di accoglienza, uno Stato membro non chieda all'Agenzia assistenza operativa e tecnica o non accetti l'offerta di una tale assistenza da parte dell'Agenzia, oppure non adotti misure sufficienti per affrontare la pressione, o non si conformi alle raccomandazioni della Commissione (di cui all'art. 15, par. 3), rendendo così inefficaci i sistemi di asilo o di accoglienza, **si ritiene compromesso il funzionamento stesso del CEAS**. La Commissione potrà pertanto adottare una decisione mediante atto di esecuzione, in cui siano indicate una o più misure dell'Agenzia per sostenere lo Stato membro interessato. Il direttore esecutivo, entro due giorni lavorativi dalla data di adozione della decisione della Commissione, stabilirà le azioni per l'esecuzione pratica di tali misure. Il direttore esecutivo e lo Stato membro interessato concorderanno inoltre il **piano operativo**. L'Agenzia dovrà quindi inviare, entro tre giorni lavorativi dalla definizione del piano operativo, gli esperti necessari del gruppo di intervento in materia di asilo ed esperti appartenenti al proprio personale. Lo Stato membro interessato dovrà a sua volta cooperare immediatamente con l'Agenzia e intraprendere le azioni necessarie per agevolare l'attuazione della decisione e l'esecuzione pratica delle misure stabilite.

La proposta prevede inoltre l'istituzione di un "referente nazionale" (art. 24) e di un "agente di coordinamento dell'Agenzia" (art. 25). Quest'ultimo dovrebbe prendere il posto di quello che finora è stato denominato "referente dell'Unione" e avrà il ruolo di favorire la cooperazione e il coordinamento fra lo Stato membro ospitante e gli Stati membri partecipanti. L'agente di coordinamento riceverà istruzioni solo dall'Agenzia e sarà tenuto a riferire al direttore esecutivo nel caso in cui il piano operativo non venga adeguatamente eseguito.

Altri aspetti:

- Il Capo 7 della proposta contiene **disposizioni sullo scambio di informazioni e sulla protezione dei dati personali** e conferisce all'Agenzia un mandato per il loro trattamento. Il trattamento dei dati personali da parte dell'Agenzia dovrà essere limitato alla finalità dello svolgimento dei suoi compiti di prestazione di assistenza operativa e tecnica, di facilitazione dello scambio di informazioni con gli Stati membri e con altre Agenzie dell'Unione, in particolare nel contesto delle squadre di sostegno per la gestione della migrazione, e di analisi delle informazioni sulla situazione riguardante l'asilo. L'Agenzia dovrà inoltre sviluppare e gestire, in cooperazione con l'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi informatici su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), un sistema informativo per scambiare informazioni classificate.
- Il Capo 8 riguarda la cooperazione da parte dell'Agenzia con la Danimarca, con i Paesi associati, con i Paesi terzi, con altri organismi dell'Unione e con le organizzazioni internazionali, in particolare l'UNHCR. Questi aspetti non sono del tutto nuovi rispetto al mandato attuale dell'EASO. La Commissione rileva tuttavia che il principale cambiamento riguarda l'art. 35 sulla cooperazione con i Paesi terzi, che dovrà essere più strutturata e prevedere più chiare possibilità di collaborazione da parte dell'Agenzia. Per quanto riguarda in particolare il reinsediamento, l'Agenzia dovrà continuare a

¹¹ La proposta prevede che il Consiglio d'amministrazione, su proposta del direttore esecutivo, decida a maggioranza di tre quarti dei membri aventi diritto di voto in merito ai profili degli esperti e alla proporzione in cui ogni Stato membro dovrà contribuire alla costituzione del gruppo di intervento. La Commissione evidenzia inoltre che l'invio degli esperti del gruppo di intervento in materia d'asilo sarà obbligatorio per gli Stati membri, che non potranno "invocare alcuna situazione eccezionale che possa incidere in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali".

- coordinare lo scambio di informazioni e le altre azioni intraprese dagli Stati membri, inclusi i programmi svolti a livello dell'Unione europea.
- Il Capo 9 riguarda **l'organizzazione dell'Agenzia**, che rispecchia l'attuale organizzazione dell'EASO e segue l'orientamento comune sulle Agenzie decentrate convenuto dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.
Rispetto alla struttura esistente, le principali differenze riguardano l'istituzione di un posto di vicedirettore esecutivo (considerando che i compiti dell'Agenzia saranno potenziati e che vi sarà un corrispondente aumento di personale) e di un *forum* consultivo indipendente dall'Agenzia, che dovrà assistere il direttore esecutivo e il Consiglio d'amministrazione nelle questioni attinenti all'asilo.
 - Il Capo 10 riguarda le **disposizioni finanziarie** (si conferisce all'Agenzia la possibilità di accordare sovvenzioni) e il Capo 11 contiene le **disposizioni generali** (che rispecchiano le analoghe disposizioni del regolamento in vigore).
 - Il Capo 12 contiene le **disposizioni finali**.
Nuova è la previsione di una procedura di comitato (art. 64), per cui la Commissione potrà adottare atti di esecuzione nel quadro della proposta in oggetto.
Agli artt. 65 e 66 si prevede che l'Agenzia presenti ogni anno una relazione sulle proprie attività, mentre la Commissione dovrà far stilare una valutazione entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento e successivamente ogni cinque anni. Ogni due valutazioni, la Commissione dovrà esaminare se sia giustificato mantenere l'Agenzia tenuto conto dei suoi obiettivi, del suo mandato e dei suoi compiti, ed eventualmente proporre che il regolamento in esame venga modificato o abrogato.

Incidenza sul bilancio

La Commissione afferma che le risorse finanziarie complessive necessarie per consentire all'Agenzia di adempiere alla sua missione nel quadro del suo mandato, così come ampliato nella proposta, am monteranno a **363,963 milioni di euro per il periodo 2017-2020**. Specifica inoltre che, per far sì che l'Agenzia svolga efficacemente i suoi nuovi compiti, oltre al numero attuale di posti di agenti temporanei e contrattuali autorizzati dal bilancio 2016, saranno necessari 275 posti di agente temporaneo e 82 agenti contrattuali, per un totale di 356 membri del personale per il periodo 2017-2020, per portare l'organico dell'Agenzia a un totale di 500 persone entro il 2020¹².

L'esame della proposta risulta al momento avviato dai seguenti Parlamenti nazionali: Camera dei Rappresentanti belga, Senato ceco, Parlamento finlandese, Bundesrat e Bundestag tedeschi, Parlamento greco, Camera dei deputati del Lussemburgo, Parlamento svedese, Senato olandese e l'House of Commons del Regno Unito (per aggiornamenti, si rimanda al sito [IPEX](#)).

*1° agosto 2016
A cura di Viviana Di Felice*

¹² Le necessità finanziarie saranno, secondo la Commissione, compatibili con l'attuale quadro finanziario pluriennale e possono comportare l'uso di strumenti speciali quali definiti nel regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.